

République française

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Délégation aux Affaires Européennes et Internationales
Sous-direction des Affaires Internationales

**Bilan des rapports nationaux sur le suivi du Sommet de Copenhague
soumis aux Nations Unies par les Etats-membres et observateurs
du Conseil de l'Europe**

Rapport présenté au colloque de Dublin, 17-18 janvier 2000

Fundação Cuidar o Futuro



Rapport établi par
M. Patrick Monod-Gayraud

à la demande des
autorités françaises
(15 décembre 1999)

**CONTRIBUTION POUR LA CONFERENCE EUROPEENNE SUR LE
DEVELOPPEMENT SOCIAL QUI SE TIENDRA A DUBLIN LES 17 ET 18 JANVIER
2000 EN VUE DE LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE L'ASSEMBLEE
GENERALE DES NATIONS-UNIES SUR LES SUITES A DONNER AU SOMMET
DE COPENHAGUE**

SOMMAIRE

- I. Le Sommet de Copenhague a insufflé un nouvel élan aux Etats clairement identifiés comme les acteurs décisifs et les garants des politiques de développement social (I 1); mais les collectivités décentralisées (I 2), les partenaires sociaux (I 3) et la société civile tout entière (I 4) s'imposent également comme des acteurs-clés dans ce domaine.....6
- I.1. L'Etat est le garant des stratégies de développement social:6
- A. Depuis 1995, les Etats ont déployé une activité normative considérable.
- B. L'Etat est universellement sollicité pour assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché ainsi que des services sociaux de base.
- C. L'Etat est, au bout du compte, sommé de garantir la cohésion sociale.
- I.2. Les responsabilités croissantes des collectivités locales:8
- A. Dans presque tous les pays, les collectivités déconcentrées jouent traditionnellement ce rôle:
- B. L'implication croissante des collectivités publiques locales est prônée pour des raisons d'efficacité et d'autonomisation des publics concernés:
- C. Les collectivités territoriales sont de plus en plus concernées par les suites à donner aux décisions et engagements pris au niveau international par les Etats:
- I.3. Le rôle incontournable des partenaires sociaux:.....8
- A. Traditionnellement, les partenaires sociaux se focalisent sur les questions liées au monde du travail:
- B. Les partenaires sociaux sont de plus en plus impliqués dans la lutte contre la pauvreté et s'avèrent souvent les co-garants d'un consensus national dans ce combat:
- I.4. La société civile reste un acteur-clé:.....9
- A. Les organisations non gouvernementales disposent d'une connaissance et d'un savoir-faire que tous les Etats disent vouloir exploiter:
- B. En plus de leurs prestations, les ONG et toutes les composantes de la société civile s'affirment comme des instances participant à la vie publique et donc régulatrices et stabilisatrices de celles-ci:
- II. Depuis 1995, de nombreux pays ont lancé des politiques volontaristes aux résultats tangibles dans le domaine de l'emploi (II 1), de la lutte contre les discriminations (II 2), du renforcement des services sociaux de base et des systèmes de sécurité sociale (II 3), de politique régionale (II 4) ou en matière de coopération avec les pays en développement.....10
- II.1. Des politiques de l'emploi dynamiques.....10
- A. Un large consensus se fait jour sur une approche équilibrée des politiques macro-économiques reposant sur la limitation des déficits publics et des charges des entreprises, ce qui implique une modération des évolutions salariales:
- B. Les Etats ont mis en oeuvre des panoplies de mesures combinant la garantie de revenus minimaux pour les chômeurs et leur réinsertion active dans le marché du travail:
- C. Des mesures ciblées visant des catégories ou des situations particulières:

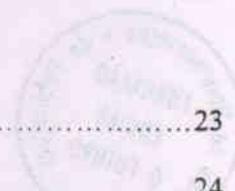
Fundação Cuidar o Futuro



- II.2. Les stratégies anti-discriminatoires sont de mieux en mieux ciblées et de plus en plus efficaces:.....14
- A. La pauvreté concernant avant tout les femmes, c'est d'abord à leur égard que les Etats s'engagent le plus résolument:
 - B. Un engagement fort existe pour lutter contre les discriminations touchant les enfants:
 - C. Les politiques en faveur des handicapés sont en bonne place dans les stratégies d'intégration sociale.
 - D. Les personnes âgées.
 - E. Les minorités et les réfugiés:
 - F. Les personnes endettées:
 - G. La lutte contre la ségrégation dans l'habitat
 - H. La lutte pour un meilleur accès à l'information
- II.3. Le renforcement des services sociaux de base et des systèmes de sécurité sociale:..... 16
- A. Le développement des services sociaux proprement dits:
 - B. Les soins de santé:
 - C. L'Education:
 - D. Les politiques en matière de sécurité sociale:
- II.4. La politique de développement régional et urbain:..... 18
- II.5. La coopération avec les pays en développement fait l'objet d'un fort consensus sur la base des engagements de Copenhague: 18
- A. Il y a accord sur l'objectif d'augmentation de l'aide, sa concentration sur les pays les plus pauvres et sur l'abolition prioritaire d'une partie de la dette.
- III. Les obstacles et insuffisances n'en restent pas moins nombreux..... 19
- III.1. Les pays en transition connaissent une sévère régression sociale..... 19
- A. Leurs faiblesses institutionnelles continuent à peser lourd:
 - B. Leurs économies manquent crucialement de capitaux:
 - C. La mise en oeuvre des politiques de l'emploi se heurte aux défis sans fin des restructurations industrielles et de la formation des hommes, creusant les disparités régionales:
 - D. Les systèmes de protection sociale sont à relever de fond en comble.
 - E. Pour un processus de changements moins effréné.
- III.2. Quelles ressources pour le développement social et comment les utiliser mieux?.....22
- A. Quelles ressources pour le développement social?
 - B. Comment mieux utiliser les ressources?
- III.3. Quelle place assigner à une politique redistributrice?..... 23
- III.4. La réforme des régimes de protection sociale:.....24
- A. L'incitation systématique des chômeurs à la reprise d'une activité a réorienté notablement les régimes d'assurance chômage.
 - B. De la même manière, les travailleurs âgés et les handicapés sont incités au maintien ou au retour au travail.
 - C. Un redéploiement s'opère progressivement des régimes d'aide sociale vers la sécurité sociale.
 - D. La recherche de nouveaux modes de financements.
 - E. L'adaptation de la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes.
 - F. Mode de gestion de la sécurité sociale.



Fundação Cuidar o Futuro



III.5. La place et la nature du travail demain.....25

- A. Le travail entre flexibilité et sécurité.
- B. Les nouveaux emplois.

III.6. La place de la coopération internationale.....26

- A. La coopération en faveur des pays en transition devrait être renforcée.
- B. Le montant de l'aide publique au développement devrait enfin être conforme aux engagements pris.
- C. Faire jouer plus systématiquement au système de l'ONU un rôle permanent d'animation de la lutte pour le développement social dans les pays en développement.
- D. Mettre l'accent sur l'émergence d'un environnement institutionnel favorable au développement, respectueux des droits de l'homme et préventif de conflits.

Fundação Cuidar o Futuro



Avant-propos

Le présent document présente une synthèse des principaux enseignements tirés des rapports remis aux Nations-Unies par les Etats membres du Conseil de l'Europe sur la mise en oeuvre des engagements souscrits par eux en 1995 au Sommet mondial de Copenhague sur le développement social. Il constitue une contribution pour la Conférence que le Conseil de l'Europe et les autorités irlandaises organisent à Dublin les 17 et 18 janvier 2000 pour permettre un échange de vues entre Etats membres et élaborer une contribution paneuropéenne en vue de la session extraordinaire que l'Assemblée Générale des Nations-Unies tiendra à Genève en juin 2000 sur les suites à donner au sommet de Copenhague.

Vingt-neuf rapports ont été exploités, en fonction de leur disponibilité (cf liste en annexe), pour élaborer cette esquisse synoptique des efforts engagés et des réalisations obtenues par les Etats dans ce domaine.

Fonctionnaire du ministère français de l'Emploi et de la Solidarité, l'auteur de ce document a été détaché ces huit dernières années dans un pays d'Europe centrale y compris, pendant un temps, au titre de l'Union européenne. Son rapport est avant tout la somme de ceux dont il a eu le privilège et le réel plaisir d'assimiler la riche substance. Son seul souhait serait d'avoir su n'en trop trahir ni la matière, ni la tonalité résolument tournée vers l'avenir.

Introduction

A lire ces rapports nationaux, dont seize concernent des pays ouest-européens plus le Canada et treize des pays dits en transition, l'esprit de Copenhague apparaît plus vivant que jamais. Les quatre années écoulées n'ont nullement émoussé les volontés, au contraire: un entrain roboratif se dégage de cette lecture, y compris dans le cas de pays qui ont pourtant connu de sérieuses difficultés. Le Sommet de Copenhague s'était en effet tenu au plus fort d'une période de tourmentes pour l'économie mondiale. Certains des pays les plus développés affirment avoir été confrontés au cours des années 90 à la pire crise depuis celle des années trente (Canada, Suisse), voire depuis le milieu du siècle dernier (Finlande). Au centre et à l'Est du continent, les profondes transformations qu'est censé qualifier, avec un rare sens de la litote, le substantif de "transition" ont plongé des dizaines de millions de personnes dans des difficultés sans fin. La crise financière qui a frappé la Russie en août-septembre 1998 a encore accru ces bouleversements non seulement dans le pays concerné mais aussi, par ricochet, dans nombre de pays avoisinants. Rares sont les pays qui, comme l'Irlande ou le Portugal, peuvent alléguer que l'exceptionnelle expansion dont ils ont alors profité leur a permis de marquer des points dans leur lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le premier, pourtant, ne cache pas *"qu'en dépit de succès économiques réels, une minorité significative de la société a vu son niveau de vie chuter substantiellement"*. De même, la Suisse et la Finlande attestent *"qu'un niveau général élevé de richesse n'implique pas automatiquement un bas degré de pauvreté"*, tandis que la France rappelle *"qu'une diminution de la pauvreté en termes monétaires ne signifie pas que la précarité régresse simultanément"*.

De nombreux pays se sont plu à rappeler le rôle actif joué par le Conseil de l'Europe en matière de développement social et félicités de son initiative tendant à élaborer une contribution européenne pour le Sommet mondial de Genève en juin 2000. L'intérêt réside dans le caractère paneuropéen de l'entreprise, elle-même rehaussée par la conviction exprimée en 1997 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Quarante et Un que la cohésion sociale constitue l'une des priorités de l'Europe élargie et que cet objectif doit être poursuivi comme un complément indissociable de la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine. Comme le souligne le rapport suisse, les Etats membres du Conseil partagent la conviction *"que les droits de l'homme sont indivisibles et que les droits sociaux fondamentaux doivent être renforcés, le Conseil ayant un rôle particulier à jouer dans ce domaine"*. De son côté, par sa stratégie liée d'approfondissement interne et d'élargissement continu vers l'Europe Centrale et Orientale, l'Union européenne démontre qu'elle fait sien également l'objectif d'une Europe du développement économique et social sur l'ensemble du continent.



Les Etats passés en revue dans le présent rapport professent tous que le développement social doit coexister avec le développement économique auquel il est le seul à pouvoir conférer sa légitimité, particulièrement dans le contexte de mondialisation croissante qui n'est nullement remis en cause en tant que tel: "la Suisse attache beaucoup d'importance à la dimension sociale de la mondialisation, dimension indissociable, selon elle, de la libéralisation des économies et indispensable pour l'avènement de sociétés ouvertes"(CH 3) ; " le développement social est à la fois une fin en soi et la condition d'un développement économique durable" (PB 25). En ce sens, beaucoup de pays se positionnent dans une perspective à long terme que traduit la prolifération de plans ou stratégies à trois ou cinq ans et le souci d'en bien évaluer les résultats. Car la complexité du phénomène est perçue, ainsi que son caractère évolutif: "la notion de développement social renvoie à une approche intégrant l'économique et le social et à une volonté de valorisation des ressources économiques, sociales, culturelles d'une société, notamment celles des groupes les plus vulnérables" (F 16). Le Danemark qui, depuis 1995, a organisé régulièrement des "Séminaires pour le progrès social", souligne que l'existence de statistiques et d'indicateurs de bonne qualité doit se conjuguer avec l'utilisation de concepts adéquats (Dk 6).

I - Le Sommet de Copenhague a insufflé un nouvel élan aux Etats clairement identifiés comme les acteurs décisifs et les garants des politiques de développement social (I 1); mais les collectivités décentralisées (I 2), les partenaires sociaux (I 3) et la société civile tout entière (I 4) s'imposent également comme des acteurs-clés dans ce domaine.

I - 1- L'Etat est le garant des stratégies de développement social:

Dans un contexte souvent marqué du sceau du désengagement de l'Etat, une constatation majeure s'impose: c'est l'injonction faite à ce dernier de piloter et garantir le développement social, que ce soit dans les pays développés de l'Ouest ou dans les pays en transition: "*l'Etat doit être le réformateur en chef, il doit déterminer les priorités, développer et exécuter dans le détail la politique de réforme*" (Ouz 11). En affirmant que les questions relatives aux handicapés "*sont traitées comme des questions politiques et liées à la démocratie*"(S 15), la Suède signifie que la lutte contre les discriminations ne peut relever, en dernier ressort, que de la responsabilité de l'Etat. Parce qu'ils ressortissent aux droits et libertés humaines fondamentales, les engagements de Copenhague s'inscrivent directement dans le champ du politique. Le Danemark l'explique en ces termes: "*l'Etat a un rôle à jouer et doit le jouer pour atteindre ces buts. On peut considérer qu'une telle forme de néo-interventionnisme pourrait compléter et donner un contenu social plus riche au néo-libéralisme qui a marqué le dernier quart du siècle*" (Dk 5). L'Etat est alors conduit à développer une activité normative importante (A), à assurer une régulation macro-économique optimale et garantir le bon fonctionnement des systèmes de protection et des services sociaux de base (B); sommé de tout prévoir ou, à défaut, de tout faire pour réparer, il est devenu en matière de développement social le grand organisateur (C).

A - Depuis 1995, les Etats ont déployé une activité normative considérable.

S'inspirant directement des normes édictées par l'ONU et ses organes affiliés (en particulier l'OIT), ils n'ont pas hésité à modifier leurs dispositions constitutionnelles. Dans sa nouvelle constitution fédérale approuvée en avril 1999, la Suisse a défini les principales orientations du progrès social qui, "*jusqu'alors tacitement considérées comme des droits et des éléments de l'économie sociale de marché, sont désormais pour la Confédération des objectifs socio-économiques déclarés*" (CH 4). La France n'a pas hésité à procéder à une modification constitutionnelle pour inscrire dans sa loi suprême les principes de parité entre hommes et femmes (F 15).

Au niveau législatif, les actes adoptés sont légions et portent souvent sur des pans entiers du droit, que ce soit dans des domaines traditionnels (promulgation de nouveaux codes du travail dans la plupart des pays en transition), pour organiser des droits nouveaux (assurance dépendance en Allemagne et en France, couverture maladie universelle en France) ou pour améliorer des dispositifs existants (nouvelle loi sur l'assurance maladie en Suisse). La France a recouru à la loi pour organiser, après une intense concertation avec le secteur associatif, son dispositif d'ensemble de lutte contre l'exclusion (F 9-10). Les pays en transition, comme le relève la République tchèque, "voient dans la législation une condition essentielle pour la mise en oeuvre de programmes de politique sociale" (CZ 20).

B - L'Etat est universellement sollicité pour assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché ainsi que des services sociaux de base.

- Il est tout d'abord clairement identifié comme le garant des règles de l'économie de marché sans le bon fonctionnement desquelles l'économie et, partant, le développement social ne sauraient être assurés: *"une concurrence insuffisante sur le marché intérieur a induit des situations de monopole qui se sont révélées préjudiciables aux consommateurs mais ont aussi freiné le développement des entreprises et par conséquent la création d'emplois"* (CH 3). Au-delà de ce rôle d'arbitre, l'Etat est investi du devoir d'assurer au mieux régulation de l'économie en faveur du développement (cf infra II 1 a).

- L'Etat est surtout sollicité pour garantir le bon fonctionnement des services sociaux de base et des systèmes de protection sociale. La lecture des rapports résonne comme une incantation en faveur de son intervention. L'on assiste au paradoxe selon lequel, après avoir repoussé l'Etat dans les limites de son seul domaine régalien (notamment en l'expulsant de toute tâche de production économique), on lui demande désormais d'être actif et performant dans son nouveau périmètre - santé, éducation, formation, etc. - au prétexte que son efficacité dans ces secteurs conditionne directement le développement économique.

C - L'Etat est, au bout du compte, sommé de garantir la cohésion sociale.

Il lui est d'abord demandé d'assumer un rôle préventif, d'être sans cesse en alerte sur les évolutions économiques et sociales pour pouvoir anticiper les adaptations qu'elles exigent: *"l'efficacité d'une politique est renforcée par une approche qui saisit les problèmes à la racine, est préventive et encourage l'initiative"* (PB 31). Des dispositifs particuliers commencent à se mettre en place - observatoire national du développement social au Luxembourg, observatoire national et observatoires régionaux de la pauvreté en France - pour apprécier plus finement l'aspect multidimensionnel du phénomène et découvrir suffisamment tôt l'apparition de "nouvelles pauvretés". L'Etat doit ensuite faire oeuvre de réparation chaque fois que quelque chose ne va pas et dans tous les compartiments de la vie sociale: *"l'Etat doit intervenir avec des mesures de soutien ciblé"* (CH 4) est une invocation qui revient comme un leitmotiv dans les différents rapports. Leur lecture égrène une succession de plans élaborés et mis en oeuvre par ou sous la conduite de l'Etat pour répondre aux obligations contenues dans les engagements de Copenhague. Ce défi stimule les administrations étatiques, les ministères chargés des affaires sociales au premier chef, mais conduit en même temps l'ensemble des services centraux à travailler de façon mieux coordonnée, souvent sous la responsabilité directe du chef du gouvernement, en constituant des équipes administratives inter-sectorielles (Fin 21). La bonne gouvernance est un slogan désormais suivi d'effets: *"la qualité de l'action du gouvernement est encore améliorée en privilégiant les mesures ciblées, en rendant moins détaillées les réglementations nationales et en encourageant la consultation des personnes concernées"* (PB 31). A un niveau plus général, le Danemark considère *"qu'il est impératif, après les excès très réels d'une philosophie politique neo-libérale, de réhabiliter les autorités publiques et la sphère politique en prodiguant la compétence, la transparence et un sens renouvelé du service dû à la collectivité"* (Dk 45). Le Canada compte précisément renforcer les liens de la Fédération *"en créant une union sociale plus forte"* (Cnd 3).



I - 2 - Les responsabilités croissantes des collectivités locales:

A - Dans presque tous les pays, les collectivités déconcentrées jouent traditionnellement ce rôle:

"En Suède, les questions sociales les plus importantes comme l'éducation, la santé et les services sociaux sont de la responsabilité des municipalités et des conseils de comté (S 5). Aux Pays-Bas, "de nombreuses autorités locales ont aujourd'hui développé leurs propres politiques de lutte contre la pauvreté, élaborant leurs propres programmes et saisissant cette occasion pour aller jusqu'à payer des allocations à des groupes sélectionnés" (PB 5).

B - L'implication croissante des collectivités publiques locales est prônée pour des raisons d'efficacité et d'autonomisation des publics concernés:

"La décentralisation est favorisée afin de promouvoir des actions sur mesure, une approche plus engageante auprès des publics et une plus grande efficacité" (PB 31). Cette intervention croissante nécessite un réajustement permanent des compétences des collectivités de base avec l'échelon national et l'amélioration de leur coordination avec lui (c'est une préoccupation actuelle en Suisse entre la Confédération et les cantons - CH 30). Les collectivités locales n'hésitent pas non plus à se concerter entre elles: en Suisse, plusieurs villes ont créé en 1995 l'initiative des villes pour la protection sociale. Au Portugal, "un Pacte de coopération pour la solidarité sociale unit les autorités nationales et locales ainsi que les institutions représentatives du secteur social" (P7).

C - Les collectivités territoriales sont de plus en plus concernées par les suites à donner aux décisions et engagements pris au niveau international par les Etats:

Comme ces derniers, elles s'emploient à transcrire dans leur propre législation les normes ainsi définies au plan mondial, (par exemple, en Suisse, pour donner suite à la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant - CH 30).

Les pays en transition se disent prêts à aller dans la même voie: leur préoccupation actuelle est cependant d'abord de renforcer les pouvoirs institutionnels de leurs collectivités (Pologne).

I - 3 - Le rôle incontournable des partenaires sociaux:

A - Traditionnellement, les partenaires sociaux se focalisent sur les questions liées au monde du travail:

"La place réservée aux partenaires sociaux a joué un rôle primordial dans notre rétablissement économique" (Irl 52). "Le modèle finlandais tripartite de marché du travail, fondé sur un système clair de négociation couvrant tous les niveaux et secteurs de l'économie, constitue une ressource appréciable qui contribue à la flexibilité de l'économie et renforce les stratégies économiques et de l'emploi du pays (Fin 23). Au Danemark, les conventions collectives s'appliquent à 90% de la main-d'œuvre (Dk 21). En Grèce, Belgique et au Luxembourg, les partenaires sociaux ont été directement associés à l'élaboration des plans nationaux pour l'emploi de ces pays (Gr 9 - B 11 - Lux 13). En Bulgarie a été constitué un Comité tripartite national permanent pour les questions d'emploi. En Pologne, la Commission tripartite nationale est compétente pour toutes les questions d'emploi et d'économie au sens le plus large; il en va de même en République tchèque avec le Conseil pour les accords économiques et sociaux ou en Ukraine avec le Conseil national de partenariat social. Dans la plupart des pays en transition, " un dialogue social actif s'avère une condition primordiale pour atténuer les conséquences inévitables nées de la transition vers l'économie de marché et pour privilégier un réel développement socio-économique durable et une économie sociale de marché compétitive" (BG 21).



B - Les partenaires sociaux sont de plus en plus impliqués dans la lutte contre la pauvreté et s'avèrent souvent les co-garants d'un consensus national dans ce combat:

- dans les questions liées au travail, les partenaires sociaux tiennent de plus en plus compte des objectifs de lutte contre la pauvreté: *"en Finlande, d'importantes négociations collectives sur les salaires ont débouché sur une politique des revenus prenant en considération les réformes de politique sociale" (Fin 13). Aux Pays -Bas, "un point de vue commun et des consultations entre partenaires sociaux et gouvernement sont à la base d'une évolution modérée des salaires" (PB 15).*

- dans certains pays, ils s'engagent directement sur des engagements de développement social, assurant un fort consensus national en leur faveur. En Estonie, les partenaires sociaux sont directement impliqués dans la politique éducative du pays (Est 6), en Pologne dans la politique fiscale. En France, les partenaires sociaux ont réuni en 1999 une table ronde avec l'Etat sur les discriminations raciales dans le monde du travail (F 14).

I - 4 - La société civile reste un acteur-clé:

A - Les organisations non gouvernementales disposent d'une connaissance et d'un savoir-faire que tous les Etats disent vouloir exploiter:

"L'Etat luxembourgeois a jusqu'à présent accordé une place de choix au système de conventionnement d'associations privées en vue de remplir des missions publiques" (L 11). La France a associé de près les associations comme ATD Quart-Monde à la préparation de la loi sur l'exclusion de 1998. Les pays en transition suivent activement cette voie: la Bulgarie se repose sur les associations humanitaires pour aider les personnes aux plus bas revenus (BG 26), de même que l'Ouzbékistan (Ouz 13). Plusieurs gouvernements (Dk, F) ont pleinement associé les ONG à leur évaluation des suites données au Sommet de Copenhague et joint leurs observations à leur rapports nationaux. Le gouvernement flamand a créé un "point d'appui permanent afin de mieux associer à ses activités les associations où les pauvres prennent la parole" (B 8). La Roumanie a organisé par une loi de 1998 la participation du secteur associatif au dispositif de protection sociale (R 15).

B - en plus de leurs prestations, les ONG et toutes les composantes de la société civile s'affirment comme des instances participant à la vie publique et donc régulatrices et stabilisatrices de celles-ci:

"Les associations sont aussi importantes parce qu'elles mobilisent et canalisent l'activité des citoyens et alimentent un dialogue critique, contribuant ainsi à améliorer le dispositif des services offerts" (Fin 5). Pour la Bulgarie, "l'avènement d'une société civile est un facteur nécessaire de stabilité et de maintien de la paix" (BG 24). Dans le même esprit, le Gouvernement néerlandais convoque chaque année "une conférence sociale regroupant autour de lui les autorités locale, les syndicats, les organisations d'usagers, les églises et les agences dispensatrices d'allocations pour examiner ensemble les moyens efficaces de lutter contre la pauvreté" (PB 33). La France a organisé en 1999 ses premières "Assises nationales de la vie associative avec la présence du Premier Ministre" (F15). Conformément aux engagements de Copenhague, cette approche vise à permettre aux groupes visés d'améliorer eux-mêmes les dispositifs qui les concernent par leur participation au niveau local.



II - Depuis 1995, de nombreux pays ont lancé des politiques volontaristes aux résultats tangibles dans le domaine de l'emploi (II 1), de la lutte contre les discriminations (II 2), du renforcement des services sociaux de base et des systèmes de sécurité sociale (II 3), de politique régionale (II 4) ou en matière de coopération avec les pays en développement.

II - 1 - Des politiques de l'emploi dynamiques se veulent le moteur principal de la lutte contre la pauvreté: elles se fondent sur des mesures macro-économiques en faveur de la croissance (A), sur une panoplie variée de politiques combinant la sauvegarde de revenus minimaux et la réinsertion active des chômeurs dans le marché du travail (B), enfin sur des mesures ciblées visant des publics ou des situations particulières (C).

"Le meilleur moyen de réduire la pauvreté est d'aider les gens à réintégrer le marché du travail" (PB 36) - "Le chômage est en train de devenir une cause primordiale de pauvreté" (Fin 22) "Une économie puissante est essentielle pour accroître la protection sociale" (CH) - Ce constat, déjà central dans les engagements de Copenhague, est repris à leur compte par tous les pays comme pour bien marquer leur volonté d'accorder la priorité absolue à la lutte pour l'emploi. La Suisse explicite les vertus de la croissance : "elle est importante pour la création d'emplois et de revenus pour toutes les couches de la société et, ainsi, pour la réduction de la pauvreté. Elle est également importante en termes de redistribution et d'équité... La croissance est enfin une condition nécessaire pour permettre la fourniture de services sociaux de base" (CH 10). Cette priorité ainsi affichée s'est traduite par la mise en oeuvre de plans volontaristes: le plan national pour l'emploi autrichien a vu ses crédits augmenter de plus d'un tiers entre 1997 et 1998 (AU 6). De manière générale, les pays membres de l'Union européenne ont accru leurs efforts à partir du lancement par le Conseil européen de Luxembourg, en novembre 1997, d'une stratégie européenne concertée pour l'emploi. Cette stratégie repose sur des objectifs partagés, les lignes directrices pour l'emploi articulées avec les grandes orientations de politique économique, et s'accompagne d'une procédure de surveillance multilatérale annuelle.

A - Un large consensus se fait jour sur une approche équilibrée des politiques macro-économiques reposant sur la limitation des déficits publics et des charges des entreprises, ce qui implique une modération des évolutions salariales:

"Des déficits publics élevés ne constituent pas une base saine pour une politique de l'emploi active (AU 5). Même les Etats réputés pour l'importance qu'ils accordent à la protection sociale, comme la Finlande, partagent ce précepte: "dès lors que la stabilité à long terme des finances de l'Etat était d'une importance vitale, des réductions de crédits budgétaires furent décidées tout au long des années 90" (Fin 11). Cependant, "il fut considéré indispensable de ne pas creuser davantage la dépression économique en diminuant par trop les dépenses publiques alors que la demande privée s'avérait elle-même trop faible" (Fin 12).

Pour le Luxembourg, "les allègements fiscaux sont conçus dans une optique de renforcement structurel du potentiel de croissance de l'économie et ont donc pour but à terme de mieux assurer la capacité de financement du budget" (Lux 28). De même, les réductions de charges sociales, particulièrement sur les emplois peu qualifiés, rallient des suffrages croissants.

La mise en place de l'euro a renforcé ce consensus sur la politique macro-économique parmi les Quinze, mais également auprès des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale. On note également un consensus croissant sur la flexibilité à introduire dans les normes de travail afin de favoriser la création d'emplois, l'Union européenne s'étant engagée résolument dans cette voie dans le cadre de sa stratégie pour l'emploi.



B - Les Etats ont mis en oeuvre des panoplies de mesures combinant la garantie de revenus minimaux pour les chômeurs et leur réinsertion active dans le marché du travail:

§ 1 - La garantie de revenus décents pour les chômeurs est un objectif prioritaire:

a - les systèmes d'assurance chômage ont été institués (pays en transition) ou revalorisés: en Pologne, République tchèque ou Bulgarie, des systèmes d'indemnisation du chômage se sont rapidement mis en place au début de la phase de transition, quitte à les rendre plus sélectifs quand l'afflux des chômeurs a commencé à peser sur les comptes de ces régimes. En Ouzbékistan, les entreprises et autres organisations publiques ou privées cotisent à hauteur de 2% de leur masse salariale pour alimenter un fonds de promotion de l'emploi (Ouz 16). En Suisse, la période d'indemnisation a été rallongée à plusieurs reprises (CH 12), en Belgique elle est restée en principe illimitée (B 14). En Bulgarie un tiers des ressources tirées d'une activité partielle ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'indemnité de chômage de manière à stimuler la reprise du travail à temps plein (BG 5-6).

b - au-delà du mécanisme d'assurance, un nombre croissant de pays ont mis ou mettent en place (Portugal) des régimes de revenu minimum d'insertion censés apporter à tous adultes une aide financière en même temps qu'un soutien à un projet individuel de réinsertion dans le travail. Après dix ans d'expérience, la France fait le bilan de ce régime en observant que, sans méconnaître ses vertus, son volet concernant la politique d'insertion mérite d'être renforcé (F 9).

§ 2 - Les stratégies de formation et d'accompagnement des chômeurs se sont diversifiées:

a - Les chômeurs sont systématiquement impliqués dans une stratégie active de réinsertion. L'Irlande a créé une "allocation de retour à l'emploi" qui peut se cumuler pendant un certain temps avec les aides au chômage (Irl 14). Les provinces canadiennes ont introduit des "programmes de transition de l'aide social au travail" (Cnd 14). *"Le plus important élément de réforme du marché du travail a été le passage d'un soutien passif à une politique active. L'obligation pour les chômeurs d'accepter un emploi s'est faite plus pressante (Dk 15) - "Il ne s'agit pas simplement d'inciter les chômeurs à rechercher un emploi mais aussi, voire surtout, de leur permettre d'améliorer leur qualification, de les mettre en situation de pouvoir répondre à la demande du marché, de promouvoir leur employabilité et de les accompagner par des mesures appropriées" (Lux 13).*

b - L'objectif premier est donc d'améliorer l'employabilité de tous les travailleurs tout au long de leur vie: *"développer la formation et la reconversion du personnel et améliorer les qualifications générales des individus est d'une importance primordiale" (Azer 5). Depuis 1997, l'Ukraine "développe avec le concours de l'OIT et du PNUD des modules de formation adaptables pour la formation professionnelle des chômeurs" (Uk 8) - " Il faut multiplier les possibilités de formation et ancrer ce concept dans la culture professionnelle" (CH 13) - "Les entreprises doivent investir plus dans la formation, les individus doivent exploiter à fond leur potentiel d'apprentissage et le système éducatif devra proposer plus de formations sur mesure" (PB 17). La France est en train d'instituer un droit individuel à la formation, transférable d'une entreprise à l'autre et garanti collectivement.*

c - Il en résulte une injonction aux systèmes éducatifs généraux et professionnels à repenser leurs méthodes et accroître leur efficacité. La mobilisation du plus grand nombre par le travail, dans le contexte d'explosion technologique qui perdure et d'ouverture sans cesse accrue des économies, nécessite de repenser ces systèmes à la base. *"La politique d'adéquation des formations professionnelles menée depuis 1990 a permis de développer une méthodologie qui permet d'ajuster les formations professionnelles aux évolutions du monde professionnel... et à la mise à jour de l'enseignement des nouvelles technologies" (Lux 21). Le Portugal a créé une Agence nationale pour l'éducation et la formation des adultes qui se concentre sur les besoins des personnes n'ayant pas achevé le cycle des études obligatoires (P 17) et la Roumanie un Conseil national pour la formation*



professionnelle des adultes en attendant de voter une loi touchant les attributions des ministères du Travail et de l'Education (R 8). La Lituanie et la Pologne ont mis en oeuvre plusieurs programmes dans ce domaine financés par PHARE (programme de l'Union européenne qui accorde une aide financière pour appuyer les réformes démocratiques et économiques dans les pays d'Europe Centrale et Orientale). La formation des créateurs d'entreprise n'est pas oubliée: *"le programme d'assistance aux entrepreneurs individuels est considéré comme l'un des plus réussis en termes de recrutement et de développement d'emplois durables"* (Azer 5). C'est dans ce secteur que l'on peut tout particulièrement apprécier l'affirmation des autorités tchèques selon laquelle *"la politique sociale est un important facteur de production et non un secteur résiduel consommant 20.7% du PNB et sapant d'autant le dynamisme de l'économie"* (Cz 24). Lui répond le jugement des autorités irlandaises *"qui voient dans une main-d'œuvre jeune et bien formée la cause principale du potentiel de croissance bien plus élevé de ce pays par rapport au reste de l'Europe"* (Irl 52).

§ 3 - Une politique d'encouragement direct de créations d'emplois:

a - par un soutien spécifique aux chômeurs voulant créer une entreprise, comme l'organise la loi française sur l'exclusion de 1998 (F 13);

b - par un soutien aux employeurs sous forme d'incitations fiscales ou de dégrèvements de cotisations sociales, en priorité au bénéfice de l'emploi peu qualifié;

c - par un soutien ciblé aux PME ou à certains types d'emplois nouveaux: la Norvège a lancé en 1998 un plan très détaillé à cet effet (N 8), certains pays en transition les imitent (PL 11);

d - par le financement direct de travaux d'utilité collective, notamment dans les pays en transition (Pologne, Bulgarie, Azerbaïdjan, Kazakhstan).

§ 4 - Les services nationaux et locaux chargés d'exécuter les politiques d'emploi sont un dispositif-clé dans l'application de ces mesures. Les pays d'Europe Centrale et Orientale ont dû les créer de toute pièce, faisant souvent preuve de résultats rapides (Estonie, Lituanie, Pologne, République tchèque). Dans d'autres pays, le souci est de renforcer l'efficacité de ces services en liant davantage l'indemnisation et la réinsertion dans le milieu de travail. Les Pays-Bas, par exemple, ont mis en place des "centres pour le travail et l'indemnisation" regroupant les municipalités, les services de l'emploi et les agences dispensatrices d'allocations pour offrir aux demandeurs d'emploi un guichet unique et les inscrire de manière plus pressante dans une dynamique de réinsertion (PB 16).

C - Des mesures ciblées visant des catégories ou des situations particulières:

Les plans nationaux pour l'emploi en vigueur dans de nombreux pays détaillent un ensemble de mesures incitatives, basées le plus souvent sur des réductions fiscales ou de charges sociales: cf l'exemple du Portugal (P 12-15). Les publics bénéficiaires sont les femmes, les jeunes, les chômeurs de longue durée, les personnes âgées et handicapées, les migrants et libérés de prison.

§ 1 - Les femmes font partout l'objet d'une attention prioritaire:

a - Tout d'abord afin de les aider à mieux accéder au marché du travail dans des conditions non discriminatoires. La Suisse a mis en oeuvre en 1996 une loi fédérale sur l'égalité entre hommes et femmes visant à lutter contre toutes les pratiques discriminatoires en matière de travail. Partant du principe que les capacités et qualifications des femmes sont souvent sous-estimées, un programme d'action propose *"de mettre au point et de faire connaître des instruments destinés à évaluer les performances du personnel féminin afin d'éviter que l'introduction du salaire au mérite n'entraîne de nouvelles discriminations à l'encontre des femmes"* (CH 18). En 1998, le Luxembourg a introduit l'obligation de désigner un(e) délégué(e) à l'égalité dans les entreprises d'au moins 15 salariés. L'Allemagne se demande si le moment n'est pas venu d'imposer au secteur privé des obligations précises en matière d'égalité, de même que dans les cahiers de charges des appels d'offres publics (Al 16).



b - Plus généralement, le souci affiché est d'augmenter le taux d'emploi des femmes ou tout au moins d'enrayer sa baisse. La Bulgarie ne se contente pas de restructurer les grands secteurs de l'industrie lourde mais s'attache tout autant à lancer des actions dans les secteurs où l'emploi féminin est prépondérant, quitte à proposer en premier aux femmes des emplois temporaires ou saisonniers (BG 14 -15). Certains pays comme les Pays-Bas se préoccupent d'autant plus d'encourager le travail féminin qu'ils se préparent à pallier la raréfaction de main-d'œuvre qui les guette à plus ou moins long terme.

c - de plus en plus sont prises en compte les contraintes d'une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle (certains pays considèrent cet objectif comme profitant aux et impliquant également les hommes et les femmes). Le développement de modes de gardes des jeunes enfants mobilise plusieurs de pays (Finlande, Suisse, Luxembourg, France) qui s'efforcent par ailleurs de garantir dans de bonnes conditions le retour des femmes salariées après leur congé maternité ou de leur assurer des congés parentaux rémunérés suffisamment longs. Les autorités des Pays-Bas, qui se félicitent de ce que près de la moitié des femmes travaillent dans ce pays, restent néanmoins attentives à ce qu'elles puissent occuper des emplois à temps plein plus fréquemment qu'aujourd'hui. Le Danemark vient d'instituer un congé paternel dans le but de mettre sur le même plan les absences des femmes et des hommes pour raison de maternité/paternité et, partant, de banaliser ce statut dans l'esprit des employeurs (DK 49).

§ 2 - Les jeunes:

Dans presque tous les pays, ils font l'objet de mesures spécifiques destinées à réduire au maximum leur temps de chômage. L'Union européenne en fait une cible privilégiée de ses lignes directrices. Dans certains pays (Pays-Bas, Suède), leur passage de l'école à la vie active fait l'objet de stratégies spécifiques destinées à éviter toute solution de continuité, approche jugée hautement préventive. Le Portugal les privilégie dans ses "initiatives de développement local" où les jeunes eux-mêmes sont à l'origine de la création de leur emploi (P 16). Dans son plan "Emplois Jeunes" de 1997, la France octroie une aide aux employeurs égale à 80% du salaire minimum pour l'embauche de jeunes (F 12). Au Bélarus, dans le même souci, l'Etat va jusqu'à imposer un emploi aux diplômés de l'enseignement professionnel supérieur (Bél 9). En Ukraine, de 1995 à 1998, des centres spécifiques chargés du soutien social et de l'emploi des jeunes ont permis de réinsérer 300 000 jeunes sur un total de 710 000 au chômage (Uk 5).

§ 3 - Les chômeurs de longue durée cumulant souvent handicaps de l'âge et manque de qualification. La Finlande prévoit pour eux des séquences spéciales de recherche d'emploi avec l'aide personnalisée d'un conseiller et une coopération renforcée entre les services de l'emploi et de l'éducation (Fin 20). En Irlande, la croissance économique aidant, le nombre de chômeurs de longue durée a diminué plus vite que le chômage total grâce à un bon ciblage des mesures (Irl 13). *La Région flamande "est passée d'une politique de création d'emplois à des actions visant d'abord à fournir une expérience professionnelle ou à développer des projets d'économie sociale" (B 15).*

§ 4 - Les handicapés:

En dépit de la reprise économique, la Finlande considère qu'ils restent toujours trop largement exclus du marché du travail (Fin 18). Les Pays-Bas subventionnent les employeurs prêts à employer des handicapés (PB 18) tandis que l'Ouzbékistan mise davantage sur l'aide à la création d'entreprises au moyen de prêts et subventions (Ouz 13). Plusieurs pays pénalisent fiscalement les employeurs qui ne recrutent pas un quota minimum de travailleurs handicapés (ce quota est égale à 6% en France et en Pologne).

§ 5 - Les personnes âgées:

La France a inséré un volet "vieillesse active" dans son plan national d'action pour l'emploi, mais seuls quelques pays manifestent le souci de maintenir le plus longtemps les travailleurs âgés dans le milieu de travail, du double point de vue de l'efficacité économique et de l'intégration sociale



(PB 18). La tendance de ces dernières années étaient plutôt de les en écarter, au besoin en recourant à de coûteuses mesures de pré-retraite, y compris dans les pays en transition (Pologne). Voir aussi infra III 4 B.

§ 6 - Les personnes migrantes et appartenant à des minorités:

Les Pays-Bas mènent une politique dynamique en faveur de leur retour à l'emploi avec l'appui des partenaires sociaux (PB 17), de même que la Suisse où la Commission fédérale des étrangers entend "faire passer son action du domaine de l'assistance à celui de la politique générale de la Suisse" (CH 26). Voir aussi la "stratégie de développement des ressources humaines autochtones" mise en oeuvre au Canada (Cnd 33-36).

§ 7 - Les démobilisés et les libérés de prison: Plusieurs pays, dont l'Ouzbékistan, les citent parmi les publics faisant l'objet d'une attention particulière (Ouz 16).

II - 2 - Les stratégies anti-discriminatoires sont de mieux en mieux ciblées et de plus en plus efficaces:

A - La pauvreté concernant avant tout les femmes, c'est d'abord à leur égard que les Etats s'engagent le plus résolument:

§ 1 - Stimulés par le dynamisme des organisations internationales, les Etats déploient une activité normative indiscutable qui aide à faire mieux prendre conscience de l'enjeu à tous les publics concernés. Ils ne rechignent pas à des modifications de leur constitution (France, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Ouzbékistan) ou à imposer par la loi des quotas de représentation des femmes dans les procédures électives (Finlande) ou des contingents dans certaines administrations (Suède). D'autres se préoccupent d'assurer une plus grande égalité entre les sexes dans la loi fiscale.

§ 2 - Des institutions spécifiques sont mises en place au niveau national pour promouvoir l'égalité (Bulgarie, Luxembourg). Au Canada, les autorités s'intéressent à la question du travail non rémunéré le plus souvent accompli par les femmes et s'activent à la mise en place "d'indicateurs de l'égalité économique des sexes" (Cnd 22). L'Estonie développe des programmes spécifiques depuis 1995 en se fondant sur les prescriptions de l'Union européenne (Est 15-18).

§ 3 - Une sensibilisation à l'égalité entre les sexes est développée dès l'école et tout au long des filières d'enseignement, ainsi que l'illustrent l'ensemble de mesures systématiques prises par le Luxembourg (Lux 29-30).

§ 4 - Certains pays privilégient des avancées dans les modes d'accueil de la petite enfance: l'Autriche a investi 175 millions d'euros à cet effet (AU 7), la République tchèque s'emploie à maintenir le réseau de crèches déjà existant (CZ 18).

§ 5 - D'autres pays mettent en oeuvre une politique d'allocations familiales et fiscale plus soutenue (France 6 - Autriche 2-3).

§ 6 - Une attention permanente est accordée aux violences contre les femmes (plan spécifique au Portugal - 30), sur la base des mesures retenues par la Conférence de Pékin (Fin 20-21).

B - Un engagement fort existe pour lutter contre les discriminations touchant les enfants:

- Les conventions internationales dans ce domaine sont souvent les premières à être transposées dans le droit national et à faire l'objet de plans d'action (Azer 6). En 1997, la Norvège a

Fundação Cuidar o Futuro



organisé une conférence internationale tripartite sur le travail des enfants d'où est issu un "Calendrier d'action" (N 10).

- Dans d'autres pays (AU 7), (Lux 33), (S 13), l'accent est mis sur la participation précoce et active des enfants et des jeunes aux décisions les concernant;

- La lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants reste une haute priorité pour certains pays (S 13), que soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs frontières;

C - Les politiques en faveur des handicapés sont en bonne place dans les stratégies d'intégration sociale.

Pour la Suède, "le handicap s'affirme de plus en plus comme une question ressortissant aux droits de l'homme". Pressés par d'autres défis, les pays en transition n'en essaient pas moins de mettre en oeuvre des politiques améliorant l'intégration des personnes handicapées: la Pologne, on l'a vu, dispose d'un fonds alimenté par une taxe qui lui permet de mener une politique active de subvention en faveur de l'intégration des personnes handicapées. Ailleurs, l'accent est mis sur le développement d'activités physiques, sportives et culturelles (Azer 8). L'intégration des enfants handicapés dans le milieu scolaire normal y est également encouragée (Lit 11).

D - Les personnes âgées.

Quand le poids de la démographie s'ajoute aux problèmes des économies en transition, il s'ensuit que "30% des clients de l'aide sociale sont des personnes âgées" (BG 15). En Azerbaïdjan, la première des priorités est le maintien du pouvoir d'achat des pensions de retraite (Azer 3). Dans les pays ouest-européens, l'effort porte sur la recherche des meilleures formes de prise en charge de la dépendance, en termes financiers (mise en place de prestations dépendance en Allemagne et en France) comme du point de vue qualitatif (S 15-17).

E - Les minorités et les réfugiés: On peut déceler un clivage entre les sociétés qui s'efforcent de respecter le principe de non discrimination et celles où les différences ethniques, culturelles ou religieuses sont reconnues et valorisées comme telles, y compris sous l'angle de leur apport au développement économique (certains pays nord-européens savent qu'ils seront bientôt en pénurie de main-d'œuvre). Au-delà de la lutte contre l'intolérance, beaucoup de pays se préoccupent de favoriser le développement linguistique, culturel et économique de leurs minorités (Fin 18-20). Certains pays d'Europe Centrale et Orientale détaillent leurs préoccupations communes et leurs réalisations en faveur des Tsiganes (Cz 5-6 -15), tandis que l'Ukraine évoque les efforts entrepris en faveur des Tatars de Crimée (Uk 9-10) et souligne "l'exacerbation des processus migratoires à l'intérieur du territoire de l'ancienne URSS touchant des centaines de milliers de personnes" (Uk 10). L'Ouzbékistan s'emploie à réguler les migrations de main-d'œuvre originaires du même territoire selon les principes de l'ONU et de l'OIT (Ouz 14). L'Azerbaïdjan rappelle les problèmes médicaux, sociaux et d'emploi que lui posent plus d'un million de réfugiés et de personnes déplacées (Azer 8). L'Estonie a créé un ministère spécifique pour la nombreuse minorité non estonienne que comprend ce pays (Est 10-11). Le Luxembourg appelle l'attention sur l'importance d'un libre accès à la justice pour les immigrants de fraîche date (L32), tandis que le Danemark souligne sa politique d'accueil de réfugiés du monde entier (Dk 34).

F - Les personnes endettées: plusieurs pays (Fin, PB) soulignent la fragilité particulière de cette catégorie et lui destinent des actions spécifiques réputées pour leur effet préventif. La Belgique a mis sur pied des services de médiation de dettes (B 4).

G - La lutte contre la ségrégation dans l'habitat est une priorité en Finlande (où l'Etat allouent des prêts spéciaux aux municipalités pour favoriser l'achat d'appartements anciens pour des publics spécifiques - Fin 21). Dans les pays en transition, le principal enjeu est de permettre aux plus



démunis (familles, personnes âgées) de rester dans leurs logements en les aidant à payer leurs loyers et charges en progression rapide (Uk 3-4).

H - La lutte pour un meilleur accès à l'information est un enjeu important pour certains pays (Fin, PB) qui considèrent que trop de personnes démunies ignorent leurs droits et s'abstiennent ainsi d'initiatives qui seraient en elles même un début de réintégration sociale. Dans le même esprit, la Finlande dispose d'un réseau très développé de bibliothèques publiques gratuites, facteur d'abord de renforcement culturel mais où l'accès gratuit à Internet est également jugé indispensable pour familiariser l'ensemble de la population aux exigences de la société d'information (Fin 33).

II - 3 - Le renforcement des services sociaux de base et des systèmes de sécurité sociale:

"Les services sociaux de base comme la santé et l'éducation sont "un instrument puissant de réduction de la pauvreté et constituent un investissement qui contribuera à la cohésion et au progrès social ainsi qu'à l'emploi productif et à la rentabilité économique" (PB 36).

A - Le développement des services sociaux proprement dits:

Les pays en transition ont fait de gros efforts pour restructurer ces services et former leurs personnels, en phase avec leurs réformes de décentralisation, comme le montrent les exemples de la Pologne (PL2-3) ou de la Lituanie (Lit 46-47).

B - Les soins de santé:

Les buts de l'OMS "Santé pour tous" et les valeurs définies dans la Charte d'Ottawa sur la promotion de la santé sont une référence commune.

§ 1 - Accès aisé et universel: ce souci inspire tous les pays, de l'Ouzbékistan où il est en butte à la limitation des ressources budgétaires (Ouz 19), à la France qui a institué en 1998 une "couverture maladie universelle" destinée à prendre en charge automatiquement les frais de santé de l'ensemble des résidents réguliers (F 11). La Belgique a institué la même année un dispositif similaire (B (5)). En Lituanie, deux millions de personnes (chômeurs, bas revenus) sont automatiquement bénéficiaires de l'assurance maladie nouvellement mise en place (Lit 41).

§ 2 - Promotion d'une politique de qualité: si celle-ci dépend indubitablement des ressources qui peuvent lui être affectées, beaucoup procède aussi de l'organisation des soins: *"la priorité restera fixée sur une approche communautaire des soins et la structure des services sera ajustée en conséquence"* (Fin 19). Une politique active de prévention doit impérativement faire passer ses messages auprès du public. La Norvège a élaboré en 1999 un livre blanc sur les améliorations à apporter aux services de santé (N 12).

§ 3 - Dès lors, une politique axée sur le ciblage de groupes et risques déterminés s'impose :

a - Les femmes: le rapport suisse relève les travaux entrepris pour élaborer un "concept spécifique de promotion de la santé des femmes" (CH 24).

b - Les jeunes: même remarque (CH 24).

c - Les toxicomanes: de nombreux Etats ont, à l'instar des autorités tchèques, mis en oeuvre des programmes pluri-annuels basés sur une approche équilibrée entre prévention et répression (Cz 17), cependant que des programmes de substitution de la drogue par la méthadone *"permettent une diminution significative des décès et une baisse sensible de la criminalité liée à la toxicomanie"* (Lux 43).

d - Les migrants: la Suisse propose un bon exemple d'action de longue durée, le "Projet Migrants" visant à faire progresser le niveau des connaissances et l'adéquation du comportement par rapport aux principaux risques sanitaires en direction de plusieurs communautés étrangères, sans omettre une approche spécifique vers les femmes migrantes pour les questions de santé sexuelle et reproductive ((CH 22-23).

e - La lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme: les actions de prévention ne cessent de se développer dans les pays ouest-européens tandis que d'autres priorités accaparent encore les pays en transition.

f - La prévention du Sida: même remarque.

C - L'Education:

"La durée et le niveau d'éducation atteints par une personne commandent directement sa chance de trouver un bon emploi et revenu et déterminent la stabilité de la société" (Cz 6). La Finlande ou le Luxembourg consacrent plus de trois pages à ce seul sujet (Fin 15-17) (Lux 39-42). La Pologne a lancé au début de 1999 une réforme d'ensemble de son enseignement pré-universitaire en l'orientant vers une meilleure préparation des jeunes à satisfaire les demandes du marché du travail, notamment en milieu rural où sévit le chômage le plus élevé.

Un certain nombre de pays, tablant sur un investissement humain et économique à long terme, envisagent la refonte d'ensemble de leur organisation, du pré-scolaire à l'enseignement professionnel. Ce dernier s'efforce d'adapter son dispositif aux besoins sans cesse mouvants du marché du travail. Des actions spécifiques sont mises en oeuvre pour aider les élèves en difficulté (Lux 41), pour les empêcher de quitter prématurément le système scolaire (PB 22) ou pour créer à l'égard de ceux qui en sortent en situation d'échec des "écoles de la deuxième chance" (programme TRACE en France - F 10). Au Danemark, un enseignement spécifique est proposé à tous les jeunes sans qualification (un tiers des classes d'âge) qui sont au chômage depuis plus de six mois.

La formation professionnelle des adultes tend à se mettre à la disposition de tous tout au long de leur vie: en Finlande (Fin 16) ou au Danemark (Dk 18), le dispositif de formation continue accueille chaque année à peu près la moitié de la population adulte. Les pays d'Europe Centrale et Orientale jettent progressivement les bases d'un système de formation professionnelle continue avec l'assistance technique de l'Union européenne et le financement des fonds Phare.

D - Les politiques en matière de sécurité sociale:

§ 1 - C'est en matière de retraite et dans les pays en transition que ces politiques font l'objet de refondations selon un schéma à peu près identique: "la réduction des bénéficiaires de pré-retraites, l'allongement progressif de l'âge de départ à la retraite, une diminution par étapes des taux de cotisation, le lancement de fonds de pensions volontaires soumis à un contrôle de la puissance publique" (BG 22).

§ 2 - La déstabilisation foncière provoquée au long des années 90 dans nombre de pays par l'emprise croissante du chômage a conduit à poser en termes nouveaux l'intégration sociale des groupes les plus frappés par cette évolution. Il en est résulté une amélioration notoire de la garantie des revenus des chômeurs tant au niveau des régimes traditionnels d'assurance qu'à travers la création de dispositifs de revenu minimum garanti (cf supra II 1 B § 1).

Dans le même temps, une attention particulière a été apportée à la consolidation financière de la sécurité sociale dans son ensemble (et corrélativement des finances publiques avec lesquelles elle entretient le plus souvent d'étroites inter-relations) "afin de tenir compte de l'assainissement des finances fédérales et du maintien de la capacité concurrentielle de l'économie" (CH 25). C'est à ce prix qu'est garantie la survie de régimes de protection vieux de plusieurs décennies auxquels les populations bénéficiaires ne cessent de témoigner leur attachement, quitte à en bénéficier un peu moins moyennant le recours accru à leurs propres contributions. Que ce soit en Scandinavie, en France, en Suisse ou aux Pays-Bas, ce sont ces régimes qui ont joué le rôle irremplaçable "d'amortisseurs sociaux" (F 5) au plus fort des crises de la décennie.



II - 4 - La politique de développement régional et urbain:

" Les disparités de développement régional se sont aggravées depuis deux ans" (Cz 11). Les pays en transition connaissent en effet une exacerbation des disparités de développement sur leur territoire, plus particulièrement dans les zones rurales qui regroupent encore une partie prépondérante de la population. En Ouzbékistan, les autorités encouragent la création d'activités économiques en milieu rural et freinent corrélativement l'exode vers les villes (Ouz 14). L' Ukraine, de même, expérimente en coopération avec la Banque mondiale la mise en place de régimes de protection sociale pour les plus pauvres des populations rurales (Uk 5). En Pologne, le développement équilibré du pays se joue sur la capacité à créer de nouveaux métiers dans les zones rurales où vit encore plus d'un tiers de la population et où les emplois proprement agricoles sont promis à une diminution rapide. En République tchèque, "l'élaboration du plan de développement régional pour les années 2000-2006 est l'une des principales priorités du gouvernement actuel en vue de sa préparation à l'adhésion du pays à l'Union européenne" (CZ 10).

Dans les pays plus urbanisés, la tendance est au "développement d'un partenariat ville-campagne dans l'esprit d'un développement durable" (Lux 12). Elle est aussi de lutter contre la ségrégation au sein même des conurbations urbaines, notamment quand "la distribution des habitants s'y fait selon des critères économiques, sociaux, ethniques et démographiques qui conduisent à la ségrégation résidentielle" (S 11). Aux Pays-Bas, "le gouvernement intervient dans les transactions immobilières, en consultation avec les autorités locales, pour s'assurer que les logements les moins chers sont attribués à des associations qui les allouent aux ménages les plus modestes" (PB 9). La même coopération entre Etat et collectivités locales intervient en France pour favoriser "la réintégration des quartiers en difficulté dans la ville et l'agglomération" (F 13) ou en Irlande dans plus de 40 villes (Irl 32). Le gouvernement flamand renforce sa politique de lutte contre la pauvreté "par une approche territoriale et une politique d'incitation urbaine" (B 9). La Ville d'Oslo a lancé un programme pour la rénovation de sa partie centrale et orientale (N 4).

II - La coopération avec les pays en développement fait l'objet d'un fort consensus sur la base des engagements de Copenhague:

A - Il y a accord sur l'objectif d'augmentation de l'aide, sa concentration sur les pays les plus pauvres et sur l'abolition prioritaire d'une partie de la dette.

§ 1 - L'augmentation de l'aide est souhaitée par tous même si l'objectif de 0,7% est encore assez loin de portée pour certains pays.

§ 2 - Sa concentration sur les pays les plus pauvres d'Afrique est acceptée explicitement (Fin, F, Lux, P) et pour l'essentiel en faveur d'un soutien prioritaire à l'agriculture et à la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

§ 3 - Tous les pays donateurs se prononcent pour l'abolition d'une partie de la dette: la Finlande et les Pays-Bas veillent particulièrement à subordonner cette remise à l'allocation de fonds équivalents au développement social ou à la protection de l'environnement (Fin 32, PB 26).

§ 4 - L'aide se met en place dans le cadre d'un partenariat avec les pays bénéficiaires: Les Pays-Bas n'accordent d'aide "que si le climat économique et social et la qualité de gouvernance dans le pays bénéficiaire sont propices à un développement durable" (PB 25). Dans le même esprit, la Suisse "soutient diverses formes de participation des pauvres aux prises de décision politiques" (CH 8) et la Finlande "souligne l'importance de promouvoir le dialogue au niveau de la société civile, ce qui a conduit à n'accorder son aide qu'aux pays prenant la responsabilité entière de leur propre développement" (Fin 31).

§ 5 - L'accent est mis sur les services sociaux de base: c'est le sens de l'initiative dite 20/20, à laquelle participent les principaux donateurs et qui permet de soutenir en priorité les services d'éducation et de santé de base, le développement des ressources humaines, la formation professionnelle, le développement des institutions communautaires de base ou l'approvisionnement en eau potable.

§ 6 - Les programmes d'aide sont plus particulièrement attentifs à développer en priorité l'emploi et à améliorer systématiquement la situation des femmes, des enfants et des peuples indigènes: Pour la Suède, "le principe du meilleur intérêt de l'enfant nourrit et conditionne l'ensemble des programmes de coopération de ce pays (S 14). Il en va de même pour le Danemark pour ce qui concerne l'objectif d'égalité entre hommes et femmes qui inspire l'ensemble de ses interventions, solution préférable au lancement de programmes particuliers destinés à améliorer l'accès des femmes à plus de ressources (Dk 51). Tous les pays donateurs privilégient l'aide à la création de petites entreprises au moyen de formations et de micro-crédits.

§ 7 - La coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale: plusieurs pays relatent l'assistance qu'ils apportent à ces pays, notamment les pays riverains de la mer Baltique (Dk 33-Fin32). Il faut rappeler aussi l'aide apportée par les crédits PHARE et TACIS gérés par l'Union européenne (TACIS poursuit le même objectif que PHARE, mais pour les pays issus de l'ex- URSS).

III - Les obstacles et insuffisances n'en restent pas moins nombreux. Les pays en transition connaissent une dure régression sociale (III 1). Ailleurs, les défis restent posés concernant les ressources à dégager pour le développement social et les modalités pour mieux les utiliser (III 2); la place à assigner à une politique redistributrice (III 3); les moyens supplémentaires à dégager pour le développement social et les modalités de mieux les utiliser (III 4); la réforme sur le long terme des régimes de protection sociale (III 5); la place et la nature du travail demain (III 6), enfin le rôle et l'ampleur de la coopération en matière de développement social (III 7).

III - 1 - Les pays en transition connaissent une sévère régression sociale.

Ils paient d'un coût social considérable des transformations inédites par leur ampleur et leur concentration dans le temps: passage d'une économie dirigée à une économie de marché, instauration de la règle de droit et de la démocratie, décentralisation des institutions publiques, ouverture de l'économie sur l'extérieur, participation sans réticence au concert international marquée par l'adhésion de tous les pays concernés au Conseil de l'Europe, à l'OTAN pour trois d'entre eux et par la candidature de la grande majorité d'entre eux à l'entrée dans l'Union européenne. Ce processus est connu. Il n'est pas remis fondamentalement en cause aujourd'hui. Mais il s'est propagé comme une lame de fond sur des populations qu'il a durement éprouvées: baisse brutale de revenus, perte de la sécurité de l'emploi, déclassement professionnel subit renforcé par les promotions éclair offertes aux jeunes générations dans la sphère moderne de l'économie dont ils constituent les avant-postes et les premiers privilégiés (surgissement de "nouveaux riches" ostentatoires comme élément supplémentaire de frustration associé à la dévalorisation permanente et médiatique des plus de 35-40 ans). En dépit de la reprise économique survenue dans plusieurs de ces pays au milieu de la décennie, la baisse du niveau de vie continue de frapper durement de larges couches de la population (familles avec enfants, retraités, handicapés...). Dans certains de ces pays, la première préoccupation de l'Etat est de garantir le paiement des salaires et des prestations d'aide sociale en empêchant que les crédits affectés à cet effet ne soient dévoyés (Rus 7). On pointera brièvement ci-après les principales caractéristiques et



handicaps de ces pays qui regroupent, on l'oublie trop souvent, plus de 300 millions d'habitants et dont certains connaissent encore des situations de guerre ou les séquelles fraîches de celles-ci (réfugiés, populations déplacées, migrations intenses).

A - Leurs faiblesses institutionnelles continuent à peser lourd:

§ 1 - Leurs organes législatifs sont durablement encombrés: réformes constitutionnelles; affirmation des nouveaux droits politiques, économiques et sociaux; nouvelle organisation des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la justice; législation nécessaire à la mise en place d'une économie de marché ou permettant la mise en oeuvre de nombreuses privatisations; ratifications en cascade de conventions ou traités internationaux, etc. Les pays candidats à l'Union européenne sont en plus assaillis par les injonctions d'avoir à transcrire dans leur droit national les milliers de pages de l'acquis communautaire: leur désir d'accélérer ce processus leur fait accepter des calendriers tendus, leurs opinions publiques sont enclines à la critique face aux délais et retards que connaît ce processus quand ce ne sont pas les institutions communautaires qui manient le blâme plus ou moins voilé. La lourdeur des procédures PHARE et TACIS accentue l'accablement d'administrations encore insuffisamment épaulées alors que, trop souvent, comme l'explique le Bélarus, " *les normes légales inscrites dans la législation ne sont pas appliquées en pratique, ce qui crée une dichotomie entre les droits légaux et leur respect dans la vie réelle*" (Bél 8).

§ 2 - Leurs échelons décentralisés commencent seulement à être opérationnels. La Pologne, par exemple, a mis en oeuvre sa nouvelle structure territoriale à trois niveaux à partir de janvier 1999, et ce n'est qu'à partir de ce moment que peuvent se déployer les réformes de l'éducation, de la santé, des services sociaux de base ou s'élaborer une politique régionale et sociale plus cohérente et répondant aux critères de financement bruxellois.

§ 3 - Le fonctionnement, à tous les niveaux, des institutions est loin de la transparence requise: la corruption et l'emprise de certains agissements mafieux pèsent sur le fonctionnement des nouvelles institutions publiques dont les agents sont encore trop faiblement payés (notamment au regard des salaires versés par le secteur privé) et insuffisamment formés.

§ 4 - Le dialogue social est dominé par l'Etat derrière un tripartisme trop souvent de façade tant que les confédérations patronales resteront dominées par les grandes entreprises d'Etat. Les syndicats de salariés défendent d'abord le maintien de l'emploi et la progression des salaires, quitte à en oublier parfois leur métier de base, par exemple en matière d'hygiène et de sécurité.

§ 5 - La société civile reste encore faiblement organisée ou, lorsqu'elle existe par tradition, a souvent perdu de son emprise sur les esprits et les comportements comme le montre l'exemple des églises. Dans un contexte historique où longtemps l'évasion, voire la fraude vis-à-vis de l'Etat était une attitude valorisée, la loyauté des citoyens vis-à-vis des nouvelles autorités et par rapport aux normes démocratiques ne peut se forger d'un seul coup, comme le révèle le fort taux d'abstentionnisme électoral et la mollesse des réactions face aux exemples quotidiens de prévarications. Au moins la presse joue-t-elle de mieux en mieux son rôle de quatrième pouvoir. La soif tout à fait compréhensible et légitime de parvenir le plus vite à sortir du dénuement matériel et à mener une vie enfin normale en conduit cependant certains à considérer comme évident de violer toutes les règles. L'heure est peu au respect des valeurs communes du groupe; même l'idée de nation, en dépit des excès où elle mène certains, a tendance à s'effacer devant le chacun pour soi et la volonté tenace de sacrifier avant tout au mode de vie occidental, pour ne pas dire à "l'américan way of life". Ces données somme toute naturelles doivent être présentes à l'esprit de ceux qui s'intéressent à la "transition" de ces pays. Nulle part mieux qu'ici se vérifie le caractère nécessairement lent des évolutions et des prises de conscience. Nulle part non plus ne peut mieux s'exercer l'esprit d'entraide qui doit animer l'ensemble des pays du continent.



B - Leurs économies manquent cruciallement de capitaux:

L'investissement extérieur, de loin le plus important en masse et porteur de technologies et de modes de gestion nouveaux, s'est concentré sur quelques pays seulement, principalement en Europe centrale. Cela explique largement la lenteur des privatisations encore handicapées par un secteur bancaire en ascension, certes, mais encore insuffisant.

C - La mise en oeuvre des politiques de l'emploi se heurte aux défis sans fin des restructurations industrielles et de la formation des hommes, creusant les disparités régionales:

§ 1 - La mise en oeuvre des restructurations industrielles s'effectue à un rythme inégal selon les pays. Elles sont plus avancées dans les pays candidats à l'Union européenne en raison de la pression économique et politique qui en découle et des crédits d'aide accordés à cet effet (notamment dans les secteurs du charbon et de l'acier - cf PL13). Des secteurs agricoles surdimensionnés mais faisant encore vivre un tiers de la population ne posent pas de moindres problèmes de reconversion, comme le montre l'exemple de la Pologne (PL 13-15) ou de la Lituanie.

§ 2 - Les systèmes de formation professionnelle sont dépassés quantitativement et qualitativement par l'ampleur de la tâche en dépit de la priorité que leur accordent les coopérations bilatérales menées par les pays ouest-européens. Dans nombre de pays, les ressources sont d'abord consacrées à l'indemnisation des chômeurs (Uk 6). En Russie, "le système de formation ne répond pas aux besoins des salariés et les entreprises s'en désintéressent alors qu'elles ne cessent de durcir leurs exigences vis-à-vis d'eux (Rus 6).

§ 3 - Les disparités régionales ne cessent de se creuser comme l'attestent, par exemple en Pologne, la coexistence de pénuries de main-d'œuvre dans les grands centres urbains alors que des régions entières connaissent des taux de chômage supérieurs à 20% (voir aussi supra II 4).

D - Les systèmes de protection sociale sont à relever de fond en comble.

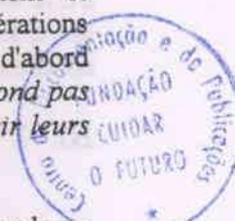
§ 1 - La liquidation des grandes entreprises d'Etat a fait disparaître en peu de temps des pans entiers de la protection sociale en nature (santé, garde d'enfants, loisirs) ou en espèces (en cas de maladie), de même qu'elle contribue à une détérioration importante des conditions de travail. Même si, comme en Pologne, ces firmes étaient seules à contrôler l'application des règles d'hygiène et de sécurité au travail, la situation était moins anarchique qu'aujourd'hui dans l'attente qu'une inspection du travail suffisamment forte prenne le relais.

§ 2 - Dans nombre de pays, les transformations dans ce domaine ne font que commencer: "le système actuel, malheureusement, reste largement fondé sur l'ancien modèle de totalitarisme politique et manque d'efficacité économique, de couverture sociale universelle, d'accessibilité et, surtout, ne peut proposer une pleine protection à ceux qui en ont besoin" (Azer 3). En Ukraine, le gouvernement vient d'arrêter les lignes directrices de la réforme (Uk 4). La Fédération de Russie admet "que, compte tenu des difficultés financières de l'Etat, ce dernier doit réorienter le système de protection sociale dans le sens d'une protection ciblée sur les citoyens les plus démunis" (Rus 3).

§ 3 - Dans d'autres pays (notamment en Bulgarie, Lituanie, Pologne, République tchèque), des réformes de fond ont été lancées, plus particulièrement en matière de retraite pour lesquelles le modèle de la Banque mondiale "Sécurité grâce à la Diversité" a été adopté (mêlant régimes de répartition et fonds de pension et juxtaposant régimes obligatoires et volontaires).

E - Pour un processus de changements moins effréné.

L'envie de remédier à cinquante ans d'inconséquences, le désir tout court de rattraper le cours normal de la vie expliquent la volonté de procéder à des "thérapies de choc" plutôt que d'étaler les



Fundação Cuidar o Futuro

transformations dans le temps. Le rythme des réformes est cependant aussi conditionné par la pression d'une économie mondialisée dans laquelle les positions non saisies aujourd'hui peuvent se révéler occupées demain. Il faut surtout souligner le facteur d'exacerbation qu'induit la candidature de la plupart de ces pays à entrer dans l'Union européenne, véritable marche forcée à laquelle ils se soumettent bon gré mal gré dans l'espoir de recueillir les premiers les retombées de cette adhésion. Des raisons proprement politiques ou géopolitiques peuvent expliquer de telles attitudes dont l'examen sort du cadre de cette étude. L'on touche cependant ici à l'un des critères majeurs du développement social qui est de mettre d'abord les évolutions économiques au service de l'homme. Le regroupement au sein du Conseil de l'Europe de pays membres de l'Union et de pays candidats pourrait peut-être permettre de réfléchir à cet aspect, en se rappelant que ceux qui pâtissent le plus de cette "transition" n'ont guère les moyens ni la force de s'exprimer (pour des raisons touchant à l'intérêt supérieur du pays, même les syndicats se révèlent timorés sur ce point). Déjà cependant, à travers certains rapports, les autorités elles-mêmes font état de ce désir de transformations à rythme plus humain. Sans méconnaître l'importance des fonds affectés dans le cadre des programmes PHARE et TACIS, il conviendrait aussi de se demander comment faire pour éviter la logique du tout ou rien: les dizaines de milliards d'euros des fonds structurels alloués aux heureux adhérents à l'Union européenne, la poursuite du marasme pour les autres, (sachant que l'investissement privé étranger accentuera cette différenciation). Au-delà des finances, les règles commerciales de l'Union mérite sans doute aussi d'être réexaminées sous l'angle d'une plus grande perméabilité aux exportations de ces pays: ce qui se fait à Lomé pourrait de la sorte inspirer davantage les pratiques de l'Union à l'égard de ses voisins continentaux.

III - 2 - Quelles ressources pour le développement social et comment les utiliser mieux?

A - Quelles ressources pour le développement social?

- L'Irlande estime qu'entre 1996 et 1999 les dépenses à caractère sociales du pays auront crû de 25% (Irl 51). C'est d'abord par une croissance durable riche d'emplois productifs et génératrice de recettes fiscales que de tels besoins financiers pourront être couverts. La Suisse ajoute "qu'une quantité croissante de deniers publics sont désormais affectés au domaine socio-économique au détriment des dépenses de défense, conformément à l'une des exigences du Sommet mondial" (CH 31). De fait, chaque pays réagit ici avec sa mentalité propre et en fonction du point d'arrivée où il se trouve. Ainsi, pour la Finlande, "l'expansion des services publics a dû être interrompue en raison du niveau déjà élevé de taxation et du montant de la dette publique accumulée" (Fin 7). Pour les autorités suédoises, "l'état des finances publiques doit nécessairement être pris en compte mais, en même temps, le système de protection sociale doit être maintenu et développé" (S 4). Les Pays-Bas prévoient à la fois une réforme fiscale stimulatrice de la croissance au moyen d'allègements fiscaux et de cotisations sociales tout en programmant un quadruplement des dépenses supplémentaires allouées entre 1999 et 2002 au secteur éducatif et social (PB 30-31). Une partie de ces dépenses sera couverte par le Fonds Social Européen et même par les partenaires sociaux. L'Irlande souligne également le montant substantiel des aides qu'elle reçoit du Fonds de Cohésion et des Fonds structurels de l'Union européenne (Irl 52).

- La lutte contre la fraude fiscale et le travail au noir (Fin 12) reste aussi à l'ordre du jour, notamment dans les pays en transition. Il faut toutefois se rappeler que, dans ces derniers, la zone grise permet à de nombreuses personnes de condition modeste de se maintenir juste au-dessus du niveau de pauvreté tout en restant relativement autonomes: les mesures de normalisation doivent donc être prises en connaissance de cause. En France et au Portugal, la formule des "chèques-emploi-services" vise à faire rentrer dans la zone du travail légal les prestataires de services de proximité aux familles tout en aidant à en solvabiliser la demande par des aides financières (P 7).

- De nouvelles taxes peuvent être créées, notamment lorsqu'elles exercent également un effet positif en faveur de la protection de l'environnement. C'est ainsi que le Luxembourg finance en partie son assurance dépendance par une taxe sur l'énergie consommée par les entreprises et une partie de son plan d'action pour l'emploi par une contribution prélevée sur les carburants (Lux 46).

B - Comment mieux utiliser les ressources?

§1 - Par une meilleure gestion: beaucoup de pays ont resserré leurs contrôles pour pourchasser la fraude aux différentes formes d'aide, action que facilite la tendance à mobiliser plus activement les attributaires de ces aides. Le Canada reconnaît que les réductions de crédits qui, dans le passé, ont nui aux programmes sociaux ont cependant "jeté les bases d'un réinvestissement judicieux et sélectif en vue de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin" (Cnd41). Il insiste également sur la nécessaire "réévaluation de la capacité des institutions et des systèmes de répondre aux nouvelles demandes" (Cnd 43), faisant écho au constat allemand suivant lequel le secteur sanitaire devrait pouvoir résorber d'excessives et coûteuses surcapacités.

§ 2 - Par une allocation plus sélective des fonds de protection et d'aide sociale. L'Autriche envisage de mettre sous condition de ressources certaines de ses aides aux familles (AU 4), tendance déjà anticipée en France pour les allocations familiales.

III - 3 - Quelle place assigner à une politique redistributrice?

Dans de nombreux pays, les écarts de revenus n'ont cessé de se creuser. Dans un contexte général de modération salariale, cela signifie que ce sont surtout les revenus du capital qui ont le plus fortement progressé. Même un pays qui reconnaît ouvertement sa prospérité comme le Liechtenstein admet rencontrer le phénomène des "travailleurs paupérisés" (Lie 4).

§ 1 - "La place d'un salaire minimum s'avère un élément important dans la politique de pouvoir d'achat" (PB 8). De très nombreux pays sont attachés au principe de ce minimum censé éviter à une frange non négligeable de salariés, en général peu ou non qualifiés, de tomber en dessous de la ligne de pauvreté. Ce relatif consensus semble devoir préserver le maintien du salaire minimum en dépit des critiques que lui opposent les tenants d'une plus grande flexibilité dans les relations de travail (cf infra).

§ 2 - Deux écoles s'opposent sur le principe de la redistribution des revenus par l'Etat:

- Est-ce une conséquence du rejet massif de tout ce qui s'apparente à une trop forte immixtion de la puissance publique dans la sphère privée, c'est sans doute parmi les pays en transition que se recrutent les plus sceptiques à cet égard: "les transferts sociaux destinés à remédier aux insuffisances de revenus et à réduire les inégalités de salaires constituent toujours un mécanisme secondaire et auxiliaire...Le gouvernement s'efforce de motiver les citoyens à régler leurs problèmes sociaux par leurs propres efforts" (Cz 20). On retrouve la même sensibilité en Pologne. En raison d'un ciblage sélectif, la Slovaquie admet toutefois que "les transferts sociaux allègent la pauvreté de manière considérable, à l'exception des parents isolés" (Slo 3).

- Pour les pays ouest-européens et tout particulièrement nordiques, "une politique active de redistribution constitue la prévention absolue de la pauvreté et de ses conséquences" (Fin 3). Cette caractéristique, jointe à la fréquence du travail féminin générateur de doubles revenus dans les foyers, explique pour les Finlandais "que leur pays n'ait pas connu de changements notables dans la pauvreté en termes monétaires au début de la présente décennie alors qu'il subissait une récession plus marquée que celle des années trente" (Fin 26). Ce consensus est renforcé par la participation active des partenaires sociaux, au travers de procédures de dialogue social très développées, à la définition et à la mise en oeuvre des décisions concernant la détermination des revenus.

Sur un plan plus global, le Danemark constate "que les bénéfices de la globalisation ont tendance à se concentrer sur un petit nombre de groupes sociaux et de pays, mais que se répand néanmoins la prise de conscience qu'une distribution plus équitable des fruits de l'activité économique appelle des politiques redistributrices et redistributrices efficaces au plan national et international" (Dk8).



Fundação Cuidar o Futuro



III - 4 - La réforme des régimes de protection sociale:

A - L'incitation systématique des chômeurs à la reprise d'une activité a réorienté notablement les régimes d'assurance chômage.

La protection sociale coûte de plus en plus cher en raison du vieillissement continu de ses bénéficiaires et de l'amélioration constante de ses prestations. Les années 90 ont vu, tant à l'Est qu'à l'Ouest, les systèmes européens de protection sociale profondément déstabilisés par l'irruption du chômage. La diminution du nombre des cotisants (alors trop exclusivement sélectionnés parmi les seuls salariés) tarissait les ressources au moment où la multiplication des schémas de désagrégation sociale faisait exploser les dépenses. L'ardente obligation aujourd'hui est donc de tout faire pour mettre un maximum de personnes au travail, objectif qui porte par ailleurs en lui la vertu d'encourager l'autonomie des individus. L'une des conditions est *"qu'il doit être rentable pour un chômeur (fiscalement et en termes de revenus) de retrouver un emploi rémunéré"* (Lux 45). Un certain nombre d'Etats ont ainsi été amenés à maintenir temporairement tout ou partie de son allocation à un chômeur qui reprend un travail. L'Union européenne a retenu parmi ses lignes directrices pour l'emploi *"la réorientation des systèmes d'indemnisation et d'imposition de manière à inciter les chômeurs ou les inactifs à saisir les possibilités d'emploi ou à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle"*. Des secteurs spécifiques d'emploi ont aussi été créés, à la limite du secteur marchand, pour encourager *"l'insertion par l'économie"* (F 10), mais *"le Luxembourg est attentif à ne pas ainsi bloquer certaines personnes dans des emplois subventionnés"* (Lux 49). Les Pays-Bas, pour bien marquer le caractère fondamental de l'orientation vers le travail, ont créé des *"centres de travail et de revenu"* chargés de traiter simultanément et de manière liée les deux aspects du problème (PB 16).

B - De la même manière, les travailleurs âgés et les handicapés sont incités au maintien ou au retour au travail.

Certains pays permettent à leurs travailleurs de dépasser l'âge normal de départ à la retraite (au Luxembourg, seul le Ministre du Travail peut s'y opposer en arguant des effets négatifs sur le marché du travail). Les formules de retraite progressive sont encouragées, quand cette retraite partielle entraîne l'embauche compensatrice d'un chômeur, l'Etat peut être amené à prendre en charge les cotisations sociales liées à cette embauche.

De même, des incitations tentent de ramener vers le travail le plus grand nombre de personnes handicapées en leur proposant toute une gamme de transition entre le milieu ordinaire de travail et le *"travail à temps partiel thérapeutique"* (Lux 48). Appliquant le principe *"la réhabilitation passe avant la pension"*, l'Allemagne mène ainsi une active politique d'insertion professionnelle des handicapés (AL 24).

C - Un redéploiement s'opère progressivement des régimes d'aide sociale vers la sécurité sociale.

La première manifestation de cette tendance est apparu avec la création du revenu minimum garanti il y a un peu plus de dix ans (Luxembourg, France). Comme le souligne la Suède (S 10), un nombre sans cesse croissant d'allocataires de l'aide sociale finissaient par dépendre indéfiniment de ce type d'aide normalement prévue pour remédier à des difficultés passagères. Leur mode d'attribution ne favorisait pas l'évolution dynamiques des situations. Le revenu garanti s'est substitué à ces formules en leur donnant plus de cohérence, un financement assuré dans le cadre général de la protection sociale et, surtout, en inaugurant les politiques volontaires d'insertion. Le bilan qu'en tire la France dix ans plus tard est ambivalent: *"la moitié des bénéficiaires trouvent un emploi ou s'orientent vers une formation dans les 18 mois qui suivent l'attribution du RMI, mais un tiers des allocataires le reste plus de 4 ans et 10% de l'effectif étaient entrés dans le dispositif depuis sa création 7 ans auparavant"* (F 9). Depuis, il est vrai, l'incitation au travail a été nettement renforcée, cependant qu'une loi sur l'exclusion était adoptée en 1998 pour accroître et systématiser les moyens mis au service de l'insertion sociale, professionnelle et culturelle (F 8). Dans le même esprit, le Canada se demande si *"les*

nouvelles approches de réinsertion sur le marché du travail ne se révéleront pas plus efficaces que l'aide au revenu toujours croissante versée dans le cadre des politiques précédentes" (Cnd 57).

L'Allemagne a décidé de faire basculer toutes les formes traditionnelles d'aide sociale pour les personnes âgées vers un régime unique et revalorisé de retraites financé sur fonds d'Etat: c'est un bon moyen de lutter contre la pauvreté cachée de certaines personnes qui se décident difficilement à solliciter les aides auxquelles elles peuvent prétendre (Al 7).

L'introduction en 1999 d'une couverture maladie universelle traduit la même tendance de généralisation de la couverture sociale dans le cadre des mécanismes généraux de sécurité sociale (F 11). Il en va de même des prestations dite de dépendance mise en oeuvre ces dernières années (Allemagne, France, Luxembourg) pour la prise en charge des personnes âgées invalidées.

D - La recherche de nouveaux modes de financements.

Les réformes précitées ont vu les mécanismes centraux de financement de la protection sociale (budget de l'Etat, caisses de sécurité sociale) se substituer jusqu'à un certain point aux régimes d'aide sociale gérés à l'échelon local. Plusieurs pays notent cette tendance irréversible. *"L'Etat est mis à contribution pour toutes les innovations dans le domaine social" (Lux 46).*

Pour faire face à ces engagements, l'Etat tente de trouver des recettes nouvelles: taxes sur l'énergie et sur les carburants comme on l'a vu au Luxembourg, taxe écologique en Allemagne pour abonder le régime des retraites et, plus généralement, alléger les cotisations assises sur les salaires. Beaucoup de pays se préoccupent en effet de rendre ces prélèvements plus compatibles avec le développement de l'emploi en diminuant les cotisations sociales frappant les salaires (en priorité quand il s'agit d'emplois non qualifiés). C'est le but de la "contribution sociale généralisée française" frappant tous les revenus, y compris ceux du capital et allégeant d'autant les charges afférentes aux salaires.

La détermination des modalités de départ à la retraite et de calcul des pensions trouve ici son importance du point de vue du financement de ces régimes qui reste incertain face à l'avenir démographique des pays. En France, "un large exercice de concertation sur l'avenir des retraites va s'engager sur la base d'un constat établi par le Commissaire général au Futur" (F 15).

E - L'adaptation de la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes.

Le Luxembourg pose la question des adaptations souhaitables pour éviter que *"le maintien en l'état du principe des droits dérivés, grâce auquel il est possible d'assurer un grand nombre de personnes par l'intermédiaire d'un assuré titulaire, n'incite les femmes à ne pas chercher à travailler" (Lux 51).*

F - Mode de gestion de la sécurité sociale.

Les Pays-Bas procèdent à la privatisation massive de leur sécurité sociale *"de manière à en accroître l'efficacité" (PB 12).*

III - 5 - La place et la nature du travail demain.

A - Le travail entre flexibilité et sécurité.

"La flexibilité dans les relations de travail favorise la croissance de l'emploi. D'un autre côté, les salariés voudraient bénéficier d'un degré de sécurité, de protection contre les licenciements et d'horaires de travail qui tiennent compte de leurs desiderata personnels" (PB 15). Grâce à leur expérience en matière de travail à temps partiel, les Pays-Bas sont en mesure d'évaluer les adaptations législatives et les changements de comportement nécessaires pour que cette évolution, dictée d'abord par les besoins des entreprises, ne se retourne pas contre les intérêts des salariés. Ceux-ci réclament *"des facilités pour faire garder leurs enfants, des heures de travail compatibles avec la vie familiale et de meilleures perspectives de rémunération dans les professions réputées féminines" (AU 4).* C'est à ce



prix que, comme le souhaitent les autorités suédoises, un nombre croissant de ménages bénéficieront de deux revenus (S 12). La négociation entre partenaires sociaux de la diminution de la durée du travail est une occasion pour eux de conclure des arrangements sur la réorganisation du travail selon des termes équilibrés pour les deux parties (introduction progressive des 35 heures en France, par voie de négociation et assortie d'un dispositif d'incitation financière de l'Etat - F 12).

B - Les nouveaux emplois.

Tous les pays escomptent exploiter au plus vite ce qui s'apparente aux gisements de l'avenir (cf Grèce - 12). Le secteur tertiaire se profile comme le plus prometteur d'emplois, y compris dans les économies en transition. Ce sont à la fois des emplois de haute technicité (souvent liés à l'utilisation de l'informatique) et des emplois moins qualifiés dans des métiers de contact: hôtellerie, services aux familles et aux personnes âgées, soins de santé, éducation. Les plans nationaux pour l'emploi ne sont pas avares de formules encourageant financièrement ces emplois, notamment quand ils sont choisis par des jeunes (par exemple les services-emplois jeunes en France - F 12). Un secteur non marchand s'est ainsi constitué pour favoriser la réinsertion des chômeurs le plus en difficulté (entreprises d'insertion en France, entreprises à finalité sociale en Belgique - B 5), créant cependant à terme le risque d'une segmentation rigide du marché du travail. Les services se prêtent également à l'émergence de petites entreprises auxquelles sont destinées des formules variées d'aides et crédits.

L'interrogation subsiste sur la place que garderont à l'avenir les emplois non qualifiés. Le doute cependant n'est plus de mise sur le fait que, quel que soit le faible degré de compétence qu'ils exigent, ils s'inscrivent nécessairement dans un environnement où les savoirs fondamentaux restent indispensables (lecture, calcul, maniement de base de l'informatique). C'est ce qui conduit de nombreux pays à être actifs dans les programmes d'alphabétisation et d'insertion socioculturelle des émigrés qui représentent souvent un quota important de ces emplois.

L'aspect international de l'emploi ne cessera de s'affirmer compte tenu de l'ouverture croissante des frontières et de la pénurie de main-d'œuvre qui guette certains pays à plus ou moins long terme. Le Canada s'emploie à dresser un inventaire "de pratiques exemplaires à l'échelle internationale" sur l'intégration des immigrants (Cnd 39).

Dans tous ces domaines, tous ne doit pas être attendu de l'Etat mais aussi des partenaires sociaux et, en premier, des entreprises, notamment des firmes multinationales dans l'esprit de la Déclaration tripartite des principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée en 1977 par l'OIT.

II - 6 - La place de la coopération internationale.

A - La coopération en faveur des pays en transition devrait être renforcée.

Il s'agit de solidarité continentale orientée vers tous les pays, indépendamment de leurs perspectives d'adhésion à l'Union européenne. L'Union elle-même n'a cessé jusqu'au récent Traité d'Amsterdam, enfin doté d'un chapitre social à part entière, de renforcer sa politique et sa cohésion sociale. L'enjeu est celui de la justice et de la paix et, partant, de la sécurité collective du continent. De nombreux Etats membres de l'Union appellent de leur vœux, en matière de développement social, "un nouvel esprit de coopération au sein de la région Europe" (Fin 35).

La politique d'élargissement de l'Union tente de se couler dans cette logique plus large. Nul n'ignore que, pour un Polonais par exemple, et en dépit de son désir d'adhésion rapide à l'Union, rien ne serait plus tragique que l'émergence d'une nouvelle frontière sur la rivière Bug basée, de fait, sur le "containment" à l'Est d'une zone de moindre développement social. Déjà les ONG polonaises organisant des banques alimentaires dans la partie orientale de leur pays s'emploient à nouer des relations de travail avec leurs homologues des pays voisins. Le petit commerce informel qui fleurissait entre la Pologne et les pays issus de l'ex-URSS jusqu'à la crise russe de 1998, jouant lui aussi le rôle d'amortisseur social pour des milliers de gens, dévoilait cette inclination spontanée à l'échange, au sens large du mot, à travers toute l'Europe. L'effort pour éviter une nouvelle partition du continent - qui serait un non-sens par rapport à la tendance à la mondialisation - se jouera également sur le terrain du développement social.



B - Le montant de l'aide publique au développement devrait enfin être conforme aux engagements pris.

"Quatre pays donateurs seulement (tous européens) satisfont à l'objectif des Nations-Unies de dépenser au minimum 0,7% de leur PNB à l'aide publique au développement, et le niveau global de cette aide a décliné ces dernières années" (Dk 38). Les ONG danoises font remarquer que ce sont des pays de dimension moyenne qui font le plus gros effort dans ce domaine - jusqu'à 1,5% pour le Danemark lui-même - et que le déficit de crédits est donc encore plus alarmant en valeur absolue. Ce pays propose donc que, lors de la Conférence des Nations-Unies de 2001 consacrée au financement du développement, un accord soit formalisé entre pays développés et pays en développement sur la mobilisation de ces crédits DK (54). Plusieurs autres pays, en particulier la Norvège, initiatrice du "Consensus d'Oslo" en la matière et les Pays-Bas rappellent leur attachement à la formule dite des 20/20, demandent qu'il soit confirmé et suggèrent que l'engagement soit pris de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion des gens vivant dans l'extrême pauvreté (Canada, Danemark).

C - Faire jouer plus systématiquement au système de l'ONU un rôle permanent d'animation de la lutte pour le développement social dans les pays en développement.

§ 1 - Il s'agit d'abord de donner toute sa portée à la mise en oeuvre des conventions internationales pertinentes. Comme le souligne la Suède dans le domaine du droit des enfants, et alors même que la législation nationale s'accorde tout à fait avec les prescriptions des conventions, *"il apparaît essentiel de veiller à ce que celles-ci soient authentiquement appliquées à travers le corps social"* (S 13). Des remarques similaires portent sur d'autres conventions et plus particulièrement sur le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Convention de l'OIT sur les normes fondamentales de travail (ainsi que d'autres pays, comme l'Allemagne, la France a récemment passé un accord de coopération avec l'OIT dans ce dernier domaine - F 21). Le Danemark demande que de sérieux efforts soient entrepris pour surveiller l'application de cette dernière et souhaite que les normes de travail soient également examinées par l'OMC lors du lancement prochain d'un nouveau cycle de négociation.

§ 2 - *"Il est importe que les Nations-Unies prennent la conduite des prochaines initiatives en matière de politique sociale, tant au niveau des principes que des bonnes pratiques internationalement reconnues, ainsi que le proposait l'initiative de la Banque mondiale d'avril 1999"* (Fin 35). Les Pays-bas souhaitent qu'il y ait une meilleure coordination entre les institutions financières internationales (FMI, BM, OMC) et les agences de l'ONU (PB 35). D'une manière générale, le rôle de la Banque mondiale est considéré comme essentiel en vue d'un développement durable dans le domaine socio-économique. La Belgique encourage la coopération entre la Banque et l'OIT sur les questions des droits des travailleurs et du travail des enfants (B 33). Enfin, un effort supplémentaire est attendu en vue *"d'obtenir plus de transparence dans la collecte et la diffusion de statistiques et d'indicateurs comparatifs concernant le développement social"* (S 4), le rôle du PNUD devant être conforté dans ce domaine.

D - Mettre l'accent sur l'émergence d'un environnement institutionnel favorable au développement, respectueux des droits de l'homme et préventif de conflits.

- Les pays donateurs souhaitent favoriser davantage les capacités institutionnelles, notamment par le recours systématique à des programmations sectorielles plutôt qu'à des projets isolés. Cette démarche incite les pays bénéficiaires à élaborer par eux-même leurs propres stratégies d'ensemble et leurs politiques sectorielles. La Belgique concentre sa coopération sur trois thèmes intersectoriels: l'égalité hommes-femmes, la préservation de l'environnement et l'économie sociale (B 32). Ils entendent aussi privilégier les pays faisant preuve de transparence politique, administrative et comptable ainsi que *"ceux qui accordent une plus grande cohérence dans leurs politiques et actions de manière à promouvoir un développement durable respectueux de l'environnement"* (Dk 53). Pour le Canada, *"l'appropriation doit être au cœur de la gestion des affaires au niveau local en raison de ses*



effets sur la durabilité des actions" (50). La Norvège a lancé une initiative contre la corruption et en fait un thème explicite de sa politique de coopération (15). La France souhaite "que les mesures de réduction de dettes bénéficient en premier lieu aux pays qui ont engagé avec courage et détermination les politiques macroéconomiques indispensables" (F 20).

- "Il convient de favoriser en priorité le développement d'autorités locales et le renforcement de la règle de droit, particulièrement dans ses aspects primordiaux pour les pauvres" (S 23). Dans ce but, la Norvège a institué un organe consultatif regroupant les autorités, les représentants de l'économie, les syndicats et les ONG (N 14). Dans la mesure où les conflits ont une forte tendance à générer de la pauvreté, une attention particulière doit être apportée à leur connaissance, prévention et gestion.

Conclusion

"La réalisation des objectifs de Copenhague requiert des changements significatifs dans l'esprit dominant de notre temps" (Dk 45). Les autorités danoises détaillent les correctifs indispensables pour rendre la globalisation humainement acceptable: "réduire la vitesse et le caractère insistant du processus, apprivoiser la compétition, orienter et exercer un contrôle sur les mouvements de capitaux, élaborer des règles du jeu équitables pour la coopération internationale". Et de conclure: "le village global, ou plutôt la société mondiale requiert des valeurs partagées et des institutions responsables du bien commun. Mais la démocratie au niveau international est encore au stade de l'enfance. Il y a pourtant une continuité entre la justice sociale et le respect des personnes dans son pays et la pratique des mêmes vertus dans les relations internationales."

Les autorités suisses rétorquent qu'il n'y a pas de fatalités économique, que c'est une question de priorités et de valeurs qui se pose d'une façon pressante à tous les niveaux (CH 9).

Si tel est bien le cas, restera à faire preuve de volonté, de cohérence et de transparence.



Fundação Cuidar o Futuro

LISTE DES RAPPORTS EXAMINES

N°	Pays	Abréviation	Langue de Rédaction	Nombre de pages
1	Allemagne	Al	Anglais	37
2	Autriche	Au	Anglais	10
3	Azerbaïdjan	Azer	Russe et Anglais	9 (anglais)
4	Bélarus	Bel	Russe et Anglais	12 (anglais)
5	Belgique	B	Français	39
6	Bulgarie	BG	Anglais	28
7	Canada	Cnd	Français	60
8	Confédération Helvétique	CH	Français	35
9	Danemark	Dk	Anglais	54+3 p. d'annexe
10	Estonie	Est	Anglais	25
11	Irlande	Irl	Anglais	65
12	Finlande	Fin	Anglais	35
13	France	F	Français	24+62 p. d'annexe
14	Grèce	Gr	Anglais	14 (anglais)
15	Kazakhstan	Kaz	Russe et Anglais	2
16	Liechtenstein	Lie	Allemand	6
17	Lituanie	Lit	Anglais	56
18	Luxembourg	Lux	Français	59
19	Norvège	N	Anglais	16
20	Ouzbékistan	Ouz	Russe et Anglais	10 (anglais)
21	Pays-Bas	PB	Anglais	38
22	Pologne	PL	Polonais	26
23	Portugal	P	Anglais	58
24	Roumanie	Rou	Français	15
25	Fédération de Russie	R	Russe et Anglais	8 (anglais)
26	Slovaquie	Slo	Anglais	5
27	Suède	S	Anglais	28
28	République tchèque	Cz	Anglais	24
29	Ukraine	Uk	Russe et Anglais	11 (anglais)

N.B.: Le lecteur se rappellera que l'auteur n'a disposé que de 24 rapports sur les 41 pays que rassemble le Conseil de l'Europe, et de quelques rapports d'autres pays européens ainsi que celui du Canada.

Il ne devra pas se formaliser de ne pas voir une place égale offerte à ces différents documents. Certains d'entre eux sont plus développés que d'autres (de 2 à 65 pages), d'autres abordent une problématique jugée particulièrement pertinente. Il est clair que n'a prévalu nul souci de privilégier tel ou tel rapport, mais le seul intérêt de tenter une synthèse des questions qui se posent collectivement aux Etats de la région. Les annotations entre parenthèses précisent l'abréviation du nom du pays et de la page du rapport⁽¹⁾ d'où est extraite l'information citée, elle-même rehaussée par le recours aux italiques.

⁽¹⁾ Pour les rapports écrits en russe et en anglais, la page citée est celle de la version anglaise, la seule de ces deux versions qui fût accessible à l'auteur.



GASTL Daniele

To: DOYTCHINOV Helene
Subject: publication

Suite à notre conversation, je t'indique les quantités que je voudrais envoyer à Dublin: 20 E, 10 F.
En faisant ta demande, peux-tu dire à la distribution qu'il s'agit d'un envoi groupé pour Dublin. Les dates de notre conférence sont: 17-18 janvier 2000.
Merci d'avance.

Daniele Gastl
Direction générale III - Cohésion sociale
Directorate General III - Social Cohesion
Conseil de l'Europe/Council of Europe
Tel. (33) 3 88 41 31 65
Fax. (33) 3 88 41 27 18
e-mail: daniele.gastl@coe.int



Fundação Cuidar o Futuro

