

Pour des politiques sociales actives

L'expérience des pays de l'OCDE ces vingt dernières années montre que les politiques sociales constituent des instruments puissants dans la poursuite d'un large éventail d'objectifs. Les responsables de ces politiques ont mis au point des stratégies efficaces pour faire face à divers problèmes particulièrement tenaces. Dans les années 70, par exemple, les mots « retraité » et « pauvre » semblaient indissociables ; aujourd'hui, la pauvreté n'est pas plus fréquente chez les personnes âgées que chez les enfants. Des combinaisons efficaces de mesures sociales et du marché du travail ont aidé à réduire certaines formes de dépendance à l'égard des transferts sociaux, et un nombre croissant d'initiatives sont prises pour aider plus efficacement les familles avec enfants et permettre aux parents de mieux concilier obligations familiales et vie professionnelle.

Pourquoi une nouvelle approche de la politique sociale ?

Malgré toutes ces avancées, il reste encore beaucoup à faire. Plusieurs problèmes graves restent à résoudre. Trop de gens sont encore exposés au risque de pauvreté dans l'enfance, d'exclusion du monde du travail à l'âge adulte, d'isolement et d'insuffisance de ressources dans la vieillesse. Les politiques sociales traditionnelles n'ont pas permis d'y remédier. Il est urgent d'agir avant que le vieillissement de la population rende les réformes encore plus difficiles.

Pendant des générations, la politique sociale s'est bornée à apporter une assistance et une assurance contre un petit nombre de risques bien définis, tels que chômage de courte durée, incapacité de travail durant les années d'âge actif, et insuffisance de ressources dans l'enfance et durant la vieillesse. Cette approche reposait sur un certain nombre de postulats : une nette démarcation entre les différentes phases de la vie d'un individu (enfance, études, activité, retraite) ; stricte délimitation des rôles de l'homme et de la femme au sein de la famille (femme au foyer, homme apporteur de revenu) ; existence de liens forts au sein de la famille nucléaire ; et carrière ininterrompue de travail à plein temps.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces postulats ne correspondent plus à la réalité. Le cours de l'existence est plus varié et l'on exerce plusieurs activités soit en même temps, soit successivement, à tous les âges. Le modèle du mari qui gagne le pain de la famille est de plus en plus périmé. Les enfants ont de moins en moins de chances de vivre toute leur enfance avec leurs deux parents biologiques. Les couples se séparent et les familles recomposées sont fréquentes. Les carrières sont souvent interrompues par le chômage, l'incapacité, la reprise des études, les enfants ou la prise en charge des parents âgés.

Pour être efficaces, il faut que les politiques sociales prennent en compte ces nouvelles réalités. Il faut qu'elles mettent davantage l'accent sur l'investissement dans les individus, pour les aider à améliorer leurs conditions d'existence. Cela permet d'améliorer le bien-être individuel, et les conditions de vie des enfants, de réduire les transferts sociaux, de prévenir l'exclusion sociale et la pauvreté et d'accroître la cohésion sociale.

En quoi une politique sociale active diffère-t-elle de l'approche ancienne ?

La politique sociale du 21^e siècle doit aider les gens à mener une vie plus épanouissante et plus indépendante. Mais à la base, il y a toujours l'idée que la détresse et le handicap doivent être réduits au minimum par l'action collective. L'ancienne façon de faire passait par le versement d'allocations ; la nouvelle manière associe à ces versements un soutien accru visant à aider les bénéficiaires à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder au marché du travail et de participer à la vie de la collectivité. Au lieu de se borner à aider les personnes en détresse, il s'agit désormais de prévenir la

survenue des situations de détresse. Cette approche volontariste n'implique toutefois pas que l'on néglige les obligations anciennes, en particulier pour ce qui est de protéger les plus défavorisés contre la pauvreté et d'honorer les engagements existants en matière de retraites.

La nouvelle approche vise deux objectifs à horizons différents. Il faut dépenser pour les défavorisés d'aujourd'hui, mais aussi investir dès maintenant pour prévenir des handicaps sociaux à l'avenir. Ces deux objectifs doivent être poursuivis en parallèle. Ce n'est pas chose facile, étant donné les vastes ressources déjà engagées pour relever d'autres défis sociaux — en particulier en matière de retraites. L'une des façons d'accroître la capacité de la société à investir pour donner des chances à toute la population consiste à mobiliser davantage de ressources que ce dont peuvent disposer les pouvoirs publics. Familles, entreprises et organisations non gouvernementales (ONG) jouent toutes un rôle important dans la réalisation des objectifs sociaux, et leur apporter le soutien voulu peut renforcer l'efficacité des politiques sociales.

Les pays semblent vouloir aller dans ce sens : certains ont entrepris de redéfinir les responsabilités des pouvoirs publics, au niveau national aussi bien qu'infranational, des individus et des employeurs dans le domaine des retraites et de l'assurance maladie et invalidité. Il a été demandé ou même imposé aux entreprises de modifier leurs pratiques de façon à ne pas exclure les travailleurs âgés, les handicapés et les personnes ayant des charges familiales. Il est souvent plus facile pour les ONG d'être innovantes et de s'adapter aux besoins des individus en matière de protection sociale, complétant ainsi utilement le rôle de l'État. Certains pays coopèrent étroitement avec les ONG pour être sûrs de mettre au point des mesures qui soient appropriées.

Le message qui se dégage de l'expérience récente de nombreux pays de l'OCDE est positif : la protection sociale s'adapte aux défis nouveaux, et peut être réformée de façon à s'attaquer plus efficacement aux problèmes sociaux existants et contribuer à prévenir de nouveaux problèmes

Quels sont les éléments clés d'une politique sociale active?

Plusieurs thèmes doivent être au cœur d'une politique sociale active :

- L'investissement dans la famille et dans les enfants

Investir dans la famille permet de donner aux enfants le meilleur départ possible dans la vie tout en stimulant la croissance économique. Aider les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale réduit le risque de voir les enfants grandir dans la pauvreté et le manque de soins. Des politiques en faveur du développement de l'enfant et de la conciliation des obligations familiales et professionnelles sont indispensables. Mais l'État ne peut pas tout faire — le lieu de travail doit aussi s'adapter aux besoins des parents. Les politiques en faveur de la famille peuvent éventuellement encourager du même coup la natalité.

- Des politiques sociales actives pour lutter contre la pauvreté

Le but des politiques sociales actives est de faire retrouver le chemin du travail aux bénéficiaires de transferts sociaux, au lieu de perpétuer les situations de dépendance. Les ensembles de mesures qui donnent des résultats consistent à valoriser l'activité, obliger les bénéficiaires de prestations à chercher un travail ou une formation, et améliorer le fonctionnement des différents organismes publics. Mais il ne suffit pas de faire accéder les gens à un emploi ; il faut aussi les aider à conserver cet emploi et à évoluer ensuite professionnellement. On n'a pas seulement besoin de politiques qui permettent de passer des prestations sociales à l'emploi, mais aussi de politiques qui assurent le bien-être dans l'emploi.

- Mobilisation de tous les groupes de la société pour assurer la protection sociale

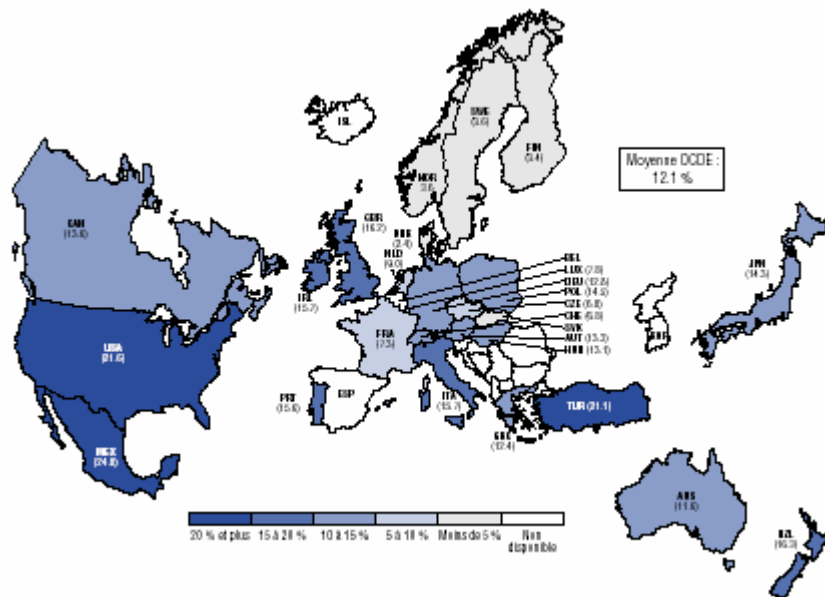
Les pouvoirs publics ne peuvent pas tout. Les individus, les employeurs et les associations doivent prendre leur part de responsabilité dans la politique sociale. Les individus peuvent vouloir plus de choix sur le plan des services, les associations connaissent les besoins locaux mieux que les pouvoirs publics, et les employeurs ont tout intérêt à jouer un plus grand rôle dans la protection sociale. Dans l'avenir, les entreprises efficaces emploieront des chargés de famille, des handicapés et des travailleurs âgés. Mais l'État a encore un rôle important à jouer en assurant l'égalité d'accès et une qualité toujours élevée des services sociaux fournis par le secteur privé.

Des politiques sociales actives en faveur de la famille et de l'enfant

Les politiques qui encouragent l'investissement dans la famille et l'enfant sont un élément clé du programme d'action. Les enfants qui grandissent dans un ménage défavorisé ont plus de risques d'avoir des difficultés à l'école puis pour trouver un emploi, et de souffrir du chômage ou de problèmes de santé à l'âge adulte. Ils risquent donc plus d'avoir des enfants qui seront eux-mêmes pauvres et tributaires de programmes sociaux, menace d'un engrenage sans fin du dénuement. Le coût économique et social qu'implique de laisser perdurer ce type de situation est inacceptable.

Trop d'enfants sont dans des ménages à faibles revenus

Part des enfants de 17 ans et moins vivant dans des ménages dont les ressources sont inférieures à la moitié du revenu médian, vers 2000



Source : Projet de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

La plupart des pays de l'OCDE doivent aussi affronter les problèmes liés à la forte chute des taux de natalité. Rares sont les pays où ces taux sont proches du seuil de renouvellement, et dans l'Europe méridionale, au Japon et en Corée ils sont beaucoup plus faibles. Il arrive que des femmes aient moins d'enfants qu'elles ne disent en souhaiter, ce qui donne à penser que quelque chose les empêche de réaliser l'une de leurs aspirations les plus importantes dans la vie – par exemple les difficultés que beaucoup rencontrent pour concilier vie professionnelle et vie familiale. Des taux de natalité bas

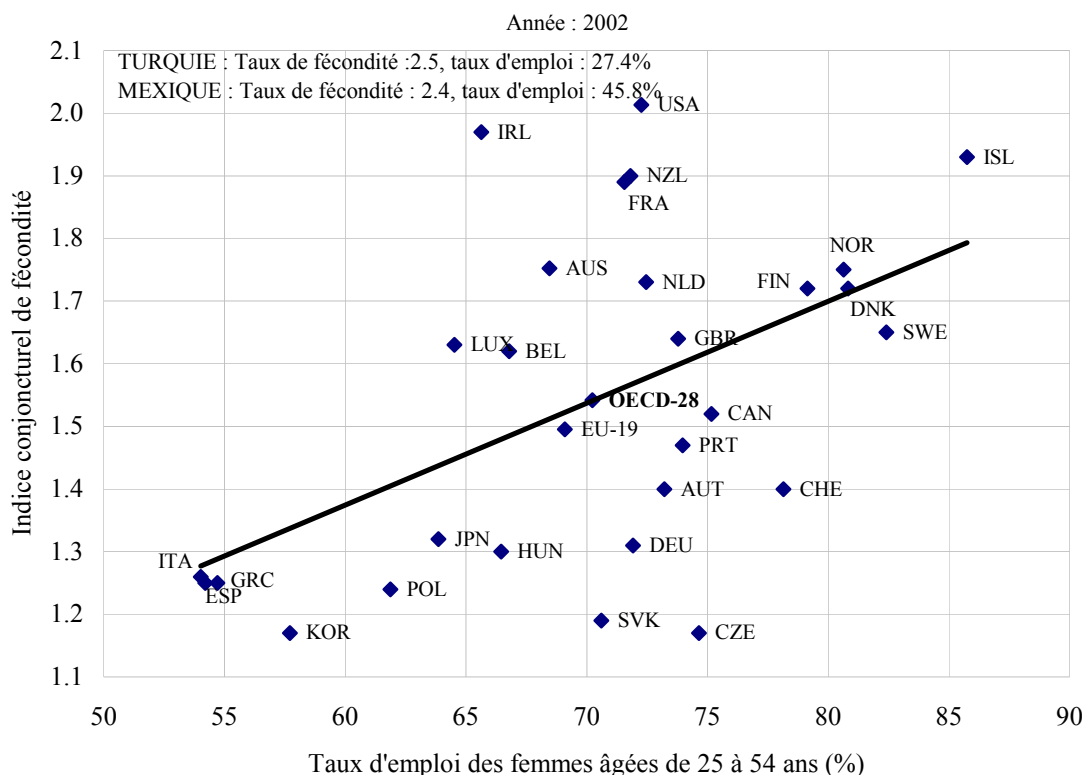
peuvent par ailleurs être coûteux pour la société, dans la mesure en particulier où ils rendent plus difficile d'assurer la prise en charge des générations âgées et de leur garantir un certain niveau de vie.

En dépit de tout ce qui se dit sur la nécessité d'investir dans les nouvelles générations, si l'on met à part l'éducation, les gouvernements ne consacrent pas beaucoup de dépenses sociales aux enfants et aux familles — en moyenne, environ 2% du PIB. Les dépenses publiques consacrées aux seules pensions de vieillesse représentent en moyenne plus de 8 % du PIB, sans compter les dépenses consacrées aux soins de longue durée. Naturellement, les objectifs vis-à-vis de ces deux groupes de population diffèrent, les retraites étant généralement la principale source de revenu des seniors tandis que plusieurs types de ressources se portent sur les enfants. Quoi qu'il en soit, les nouvelles initiatives de dépenses en faveur des familles partent d'un point bas.

Si les dépenses publiques en faveur des enfants et des familles ont pu jusqu'ici être aussi faibles, c'est parce que la famille, aujourd'hui encore, est le meilleur moyen d'assurer aux enfants le soutien, les ressources et les soins dont ils ont besoin. Mais les familles et la société sont en train de changer. Par exemple, aujourd'hui, davantage d'enfants vivent dans des familles monoparentales qui, presque partout, sont exposées à un risque plus élevé de pauvreté que presque tous les autres groupes de la société. Les enfants d'autres catégories vulnérables de population sont eux aussi souvent particulièrement exposés.

Le fait d'avoir des enfants ne semble guère poser de problème pour l'emploi des hommes, mais pour les femmes, il constitue souvent un obstacle. Aider les mères de famille à pouvoir choisir de mener une véritable carrière professionnelle est un bon moyen de réduire la pauvreté. Certains considèrent que la mère au foyer, c'est non seulement un moindre revenu pour la famille, mais aussi un pari sur la pérennité du couple et sur la sécurité de l'emploi du père. Se maintenir dans la vie active est perçu comme un moyen pour les mères de se protéger elles-mêmes et de protéger leurs enfants contre les vicissitudes du couple et les aléas de la vie professionnelle. Les politiques publiques doivent au minimum faciliter le choix pour les mères, mais elles doivent aller plus loin et encourager l'emploi des parents, aussi bien dans leur propre intérêt que pour celui de leurs enfants. Les pouvoirs publics devraient promouvoir des politiques qui respectent le choix des parents de rejoindre la vie active ou de rester à la maison pour élever les enfants, et prévoir les mesures d'accompagnement qui s'imposent, notamment pour faciliter la réinsertion professionnelle, par la formation ou par d'autres moyens, des parents qui ont choisi de rester à la maison pour élever leurs enfants, et pour valoriser leur choix.

Les pays dans lesquels le taux d'emploi des femmes est élevé sont aussi des pays dans lesquels le taux de fécondité est élevé



Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi* ; OCDE (2005), *Panorama de la Société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*.

Les experts du développement de l'enfant nous disent que ses trois premières années de vie sont déterminantes pour l'avenir. Le congé parental rémunéré, qu'il soit mis en place par les conventions collectives ou par l'Etat peut aider les parents, pendant les premiers mois, à un moment où les autres modes de garde paraissent peu attractifs. Toutefois, passer beaucoup plus de six mois en dehors de l'emploi nuit aux perspectives de carrière. Amener les pères s'occuper davantage de leurs enfants permettrait d'éviter aux mères d'avoir à choisir entre s'occuper de leurs enfants ou travailler. Mais pour qu'elles puissent concilier travail et responsabilités familiales, il faut également que des opportunités de carrière leur soient largement accessibles. Dans le passé, la garde des enfants était essentiellement assurée par les femmes, sans rémunération, mais si leur taux d'emploi augmente, la demande de services pour la garde des enfants comme d'ailleurs des personnes âgées augmentera aussi. Dans la plupart des pays, l'intervention des pouvoirs publics sur le marché des services de garde d'enfants et l'octroi de subventions aux prestataires de ces services ou (et c'est probablement mieux, car cela offre plus de souplesse) à leurs acheteurs seront nécessaires pour assurer des services de qualité à un coût abordable pour la garde des enfants.

Malgré tout, il reste difficile pour les parents de concilier un travail à plein temps et les contraintes du temps scolaire. L'allègement des horaires de travail, l'accueil périscolaire des enfants et la flexibilité du temps de travail ont permis le développement rapide de l'emploi féminin dans de nombreux pays et aident les deux parents à apporter aux enfants les soins et l'attention dont ils ont besoin.

Il est dans l'intérêt des employeurs d'aider leur personnel à faire face à ses responsabilités familiales. De bonnes pratiques de la part des entreprises réduisent l'absentéisme, augmentent la

stabilité dans l'emploi et stimulent la productivité. Mais s'en remettre uniquement au système des relations professionnelles pour aider les familles ne suffit pas ; cela ne profite en général qu'à un nombre limité de salariés (personnel hautement qualifié et/ou agents publics). Si légiférer est l'un des moyens d'en faire bénéficier tous les salariés, une autre solution moins controversée est que les employeurs recourent à des conseils spécifiques sur la façon de gérer au mieux leurs salariés chargés de famille.

En donnant aux parents les moyens de concilier activité professionnelle et responsabilités familiales, on permet à leurs enfants de prendre un bon départ dans la vie. Mais, pour certains enfants, cela ne suffit pas. L'un des moyens d'éliminer la pauvreté infantile consiste à mettre en place des systèmes de prestations relativement généreux, ce qui soulève l'éternel débat entre prestations ciblées (qui réduisent les incitations à travailler) et prestations universelles (qui sont coûteuses). Bien que la tendance générale soit à une augmentation des prestations familiales, il n'y a pas au niveau international de consensus sur la meilleure façon de concevoir ces dispositifs. Il est plus largement admis, en revanche, que certaines formes d'intervention ciblées sur les groupes à haut risque peuvent aider à éviter que certains enfants se trouvent à la traîne avant même, pour ainsi dire, que leur vie ait commencé.

Investir dans les enfants est un objectif auquel tous les pays souscrivent. Peu à peu, un consensus se dégage sur la façon d'offrir aux parents un cadre plus adéquat pour leur permettre de concilier activité professionnelle et vie familiale. Si les sociétés ne soutiennent pas à la fois la parentalité et l'activité professionnelle, trop d'enfants seront exposés au risque de pauvreté et trop de parents se sentiront frustrés, soit dans leur parcours professionnel, soit par rapport au nombre d'enfants qu'ils auraient souhaité avoir.

Le rôle des politiques sociales actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'insertion professionnelle est au coeur de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Entre 1994 et 2000, le nombre de personnes bénéficiant de certaines prestations sociales clés au Royaume-Uni et aux États-Unis a diminué de plus de moitié. Au Canada et aux Pays-Bas, des baisses d'un tiers, voire plus, ont été enregistrées. Le Danemark et la Finlande ont également enregistré d'importantes réductions. Ces changements sont d'autant plus impressionnants si l'on se souvient que les experts avaient l'habitude d'évoquer "l'effet de cliquet", par lequel le nombre de bénéficiaires augmente plus en période de récession qu'il ne baisse en période d'expansion, ce qui se traduit par des dépenses sociales toujours plus élevées. Dans certains pays, l'effet de cliquet ne joue plus : le ralentissement économique mondial de ces derniers temps ne s'est pas traduit par une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations. D'efficaces politiques sociales axées sur l'emploi ont remis au travail un grand nombre de ces bénéficiaires.

Les mesures qui donnent des résultats consistent à valoriser l'activité ; étendre et individualiser les aides permettant de surmonter les obstacles à l'activité ; mettre en œuvre un système d'obligations mutuelles ; et aligner les responsabilités du secteur public sur ses moyens financiers. L'expérience montre qu'il n'est pas possible de choisir « à la carte » entre ces diverses mesures — toutes doivent être en place pour que le nombre de bénéficiaires de transferts sociaux diminue.

C'est là la bonne nouvelle. La mauvaise, c'est que même pour les bénéficiaires de prestations sociales cet ensemble de mesures n'est pas la panacée : tous ceux qui cessent de percevoir des prestations n'accèdent pas à l'emploi ; nombre de ceux qui accèdent à un emploi ne parviennent pas à le conserver ; et les emplois précaires à bas salaire offrent souvent peu de perspectives d'évolution professionnelle. Les autorités responsables doivent donc porter leur attention non seulement sur les sans-emploi, mais sur les travailleurs à bas salaire — nous n'avons pas seulement besoin de politiques

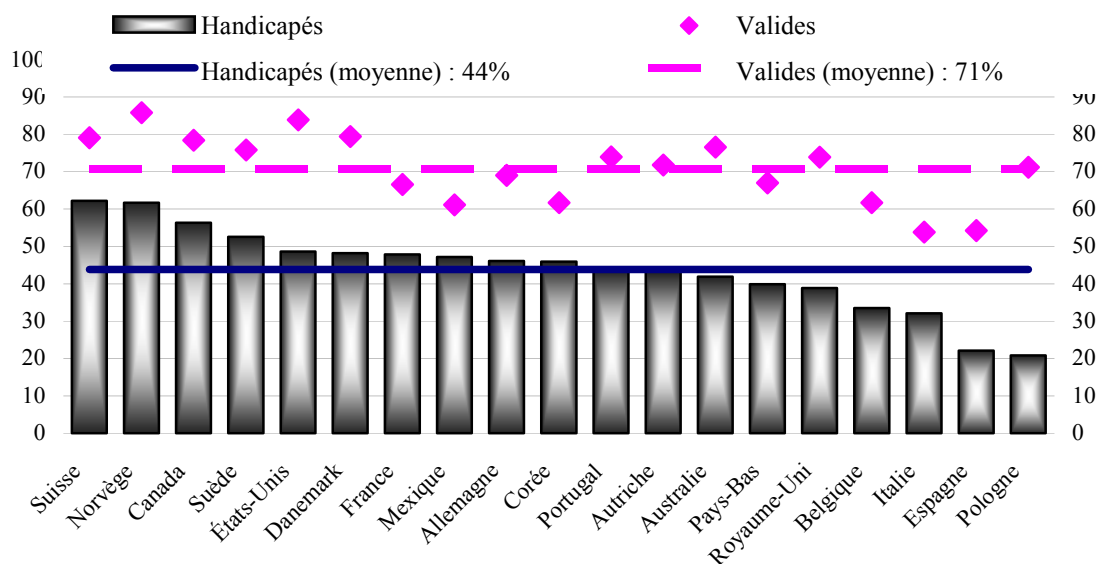
efficaces pour passer des prestations sociales à l'emploi, mais aussi de politiques qui assurent le bien-être dans l'emploi. Les pays qui ont mis en œuvre des politiques de valorisation du travail ont montré qu'elles permettaient d'augmenter les revenus en même temps que de promouvoir l'emploi. Mais nous ne savons pas grand-chose des mesures qui pourraient être efficaces pour aider les gens à conserver leur emploi et à évoluer professionnellement. Actuellement les pays expérimentent une aide supplémentaire pour la garde des enfants, des possibilités de formation, et le maintien du suivi par des conseillers qui s'est révélé un moyen efficace pour aider les personnes en difficulté à trouver du travail.

L'autre mauvaise nouvelle, c'est que, même dans les pays qui sont allés le plus loin et le plus vite dans cette direction, jusqu'à présent seules quelques catégories de bénéficiaires de prestations — assurance-chômage et aide sociale — en ont profité. D'immenses défis restent à relever pour étendre cette stratégie à d'autres catégories, plus nombreuses, d'exclus du marché du travail qui dépendent des prestations sociales. Les parents isolés restent parfois victimes de politiques qui, bien que destinées à leur offrir le « choix » de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants, ont en réalité pour effet de les enfermer durablement dans le piège de la pauvreté et de la dépendance. Par ailleurs, la plupart des pays enregistrent actuellement une montée inexorable du nombre de bénéficiaires de prestations de maladie et d'invalidité, et cela en dépit de l'amélioration générale de l'état de santé de la population. Or, de nombreuses pathologies qui conduisent à demander le bénéfice de ces prestations ne sont pas de nature aujourd'hui à exclure tout type d'activité, et assurément pas de façon permanente. Les services du marché du travail, les systèmes de santé et les systèmes d'éducation se cantonnent trop souvent encore chacun dans sa sphère, et il n'y a pas de véritable coordination. Les programmes de réinsertion et de réadaptation coûtent de l'argent, mais les prestations sociales aussi. Le fait de ne pas procurer un emploi à tous ceux qui pourraient travailler signifie que des potentialités sont gâchées, aussi bien du point de vue de l'épanouissement personnel que de celui de la croissance économique.

Réaliser ces potentialités ne sera pas facile. A titre d'exemple, les dépenses destinées aux mesures de réinsertion des bénéficiaires de prestations d'invalidité ne représentent qu'une toute petite fraction de ce que l'on dépense en faveur des chômeurs — catégorie en moyenne beaucoup moins défavorisée et aujourd'hui globalement moins nombreuse dans la zone de l'OCDE que la catégorie des bénéficiaires de prestations d'invalidité qui sont d'âge actif. Plus une catégorie est socialement défavorisée, plus il est coûteux — du moins à court terme — d'essayer de lever les obstacles à sa participation au marché du travail et à la vie de la collectivité. Les retombées à en attendre justifient-elles l'effort ? Et si la collectivité accepte effectivement d'investir davantage pour aider à lever les obstacles à l'activité, il est normal qu'elle exige des bénéficiaires qu'ils y répondent. La logique des « obligations mutuelles » s'est révélée efficace dans les réformes des systèmes de prestations de chômage et d'aide sociale, mais comment doit-elle s'appliquer à ces autres catégories plus défavorisées ?

Les taux d'emploi des personnes handicapées sont faibles

Taux d'emploi des personnes handicapées et valides, en % de la population des 20-64 ans, à la fin des années 90

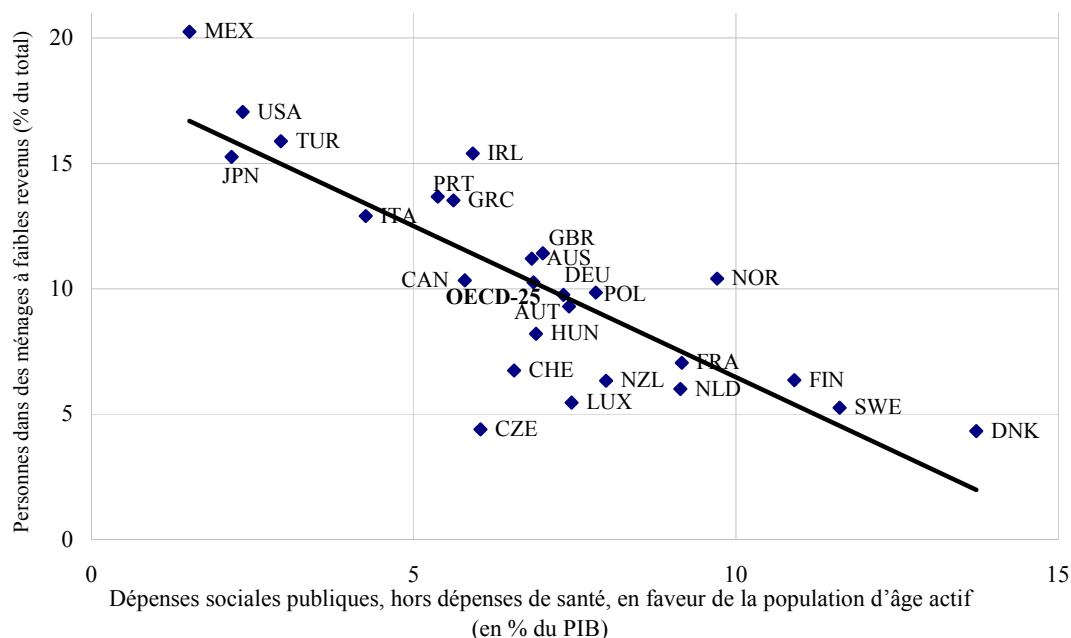


Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*.

L'objectif traditionnel de nombreuses politiques sociales qui consiste à garantir un minimum de ressources demeure également essentiel pour réduire la misère. Cela étant, ni les pouvoirs publics, ni les bénéficiaires ne peuvent se satisfaire de dispositifs qui ne font guère que servir des prestations monétaires à des niveaux qui restent le plus souvent en-deçà de ce qui serait nécessaire pour éviter la pauvreté. Promouvoir une participation active à la vie de la collectivité, même si l'emploi n'est pas possible, est un objectif de la politique sociale depuis quelques années déjà. Pour certains, s'occuper d'enfants ou de personnes âgées est une activité socialement valorisante. D'autres considèrent que si les mesures actives du marché du travail ont échoué, la société doit leur trouver un nouveau rôle si elle veut éviter de perpétuer de génération en génération la pauvreté et la dépendance.

Les dépenses sociales réduisent la proportion des personnes à faibles revenus

Part de la population totale vivant dans des ménages avec moins de 50% du revenu équivalent médian et dépenses sociales publiques (hors santé) en faveur de la population d'âge actif, en 2000



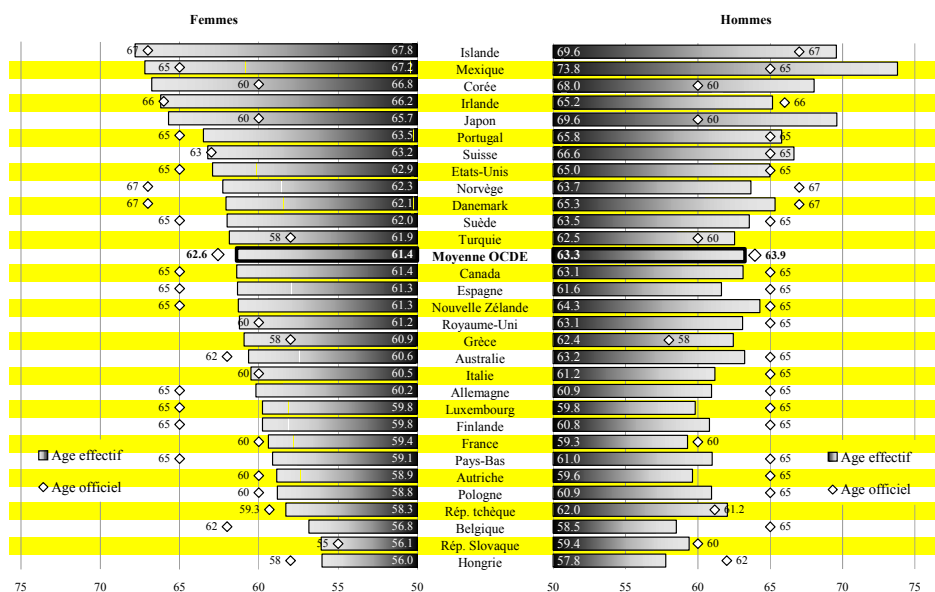
Source: Projet de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; OECD (2004), Base de données sur les dépenses sociales.

Des politiques sociales actives seront nécessaires par ailleurs pour faire face aux défis du vieillissement des populations. Si l'on veut parvenir à un meilleur équilibre des politiques sociales entre les générations, il est indispensable d'allonger la période durant laquelle les gens occupent un emploi rémunéré (et réduire le nombre d'années durant lesquelles ils perçoivent une pension). Ceux qui souhaitent rester en activité devraient pouvoir le faire et y être encouragés, au lieu d'être pénalisés comme c'est encore trop souvent le cas. Pour cela, il faut que les régimes de pension — considérés au sens large, y compris les dispositifs de garantie de revenu sous conditions de ressources qui sont devenues si importants dans de nombreux pays — accordent un traitement plus favorable pour les personnes qui souhaitent continuer de travailler tout en percevant leur pension.

Par ailleurs, il serait extrêmement inéquitable de ne pas prendre en compte les fortes disparités d'espérance de vie qui subsistent entre les catégories sociales. Pour certaines catégories de travailleurs, dans certains pays, différer l'âge de la retraite bien au-delà de 65 ans équivaut à leur demander de travailler jusqu'à la mort. Prolonger la durée moyenne de la vie active sans agir résolument pour égaliser les situations sur le plan de la santé est difficilement justifiable et risque simplement d'accroître encore le nombre de ceux qui demandent à percevoir des prestations d'invalidité ou autres. Prévoir des modalités assez souples de départ à la retraite peut être une solution. Il est également important de permettre une formation des travailleurs âgés pour qu'ils puissent s'orienter vers des emplois moins pénibles et se préparer à une vie active après la retraite.

L'âge effectif de départ à la retraite est souvent trop faible

Age effectif moyen de départ à la retraite au regard de l'âge officiel, 1997-2002



Note : L'âge effectif moyen de départ à la retraite est déduit des changements observés dans les taux d'activité sur une période de cinq ans pour des cohortes successives de travailleurs (par groupes d'âge de cinq ans) âgés de 40 ans et plus.

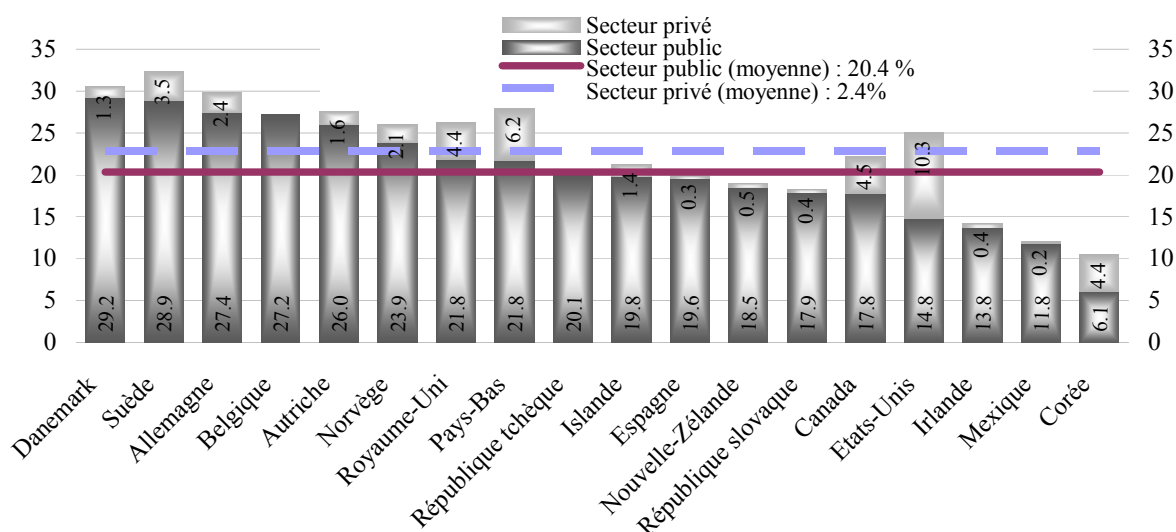
Source : Estimations de l'OCDE sur la base des enquêtes de population active européenne et nationales

Mobilisation de tous les secteurs de la société en faveur de la protection sociale

Des politiques sociales actives ne peuvent reposer sur les seuls pouvoirs publics. Beaucoup de groupes sociaux y ont intérêt, et beaucoup déjà participent au financement et à la mise en œuvre de la protection sociale. La part du financement privé dans la protection sociale a augmenté ces dernières années, mais reste très faible par rapport aux dépenses publiques. Font exception à cette règle les incitations fiscales à l'intention des particuliers et les accords entre employeurs et salariés, qui dans certains pays se traduisent d'ores et déjà par des contributions importantes du secteur privé aux régimes de pension.

Les dépenses sociales totales représentent 23 % du PIB

Dépenses sociales, publiques et privées, en % du PIB, 2001



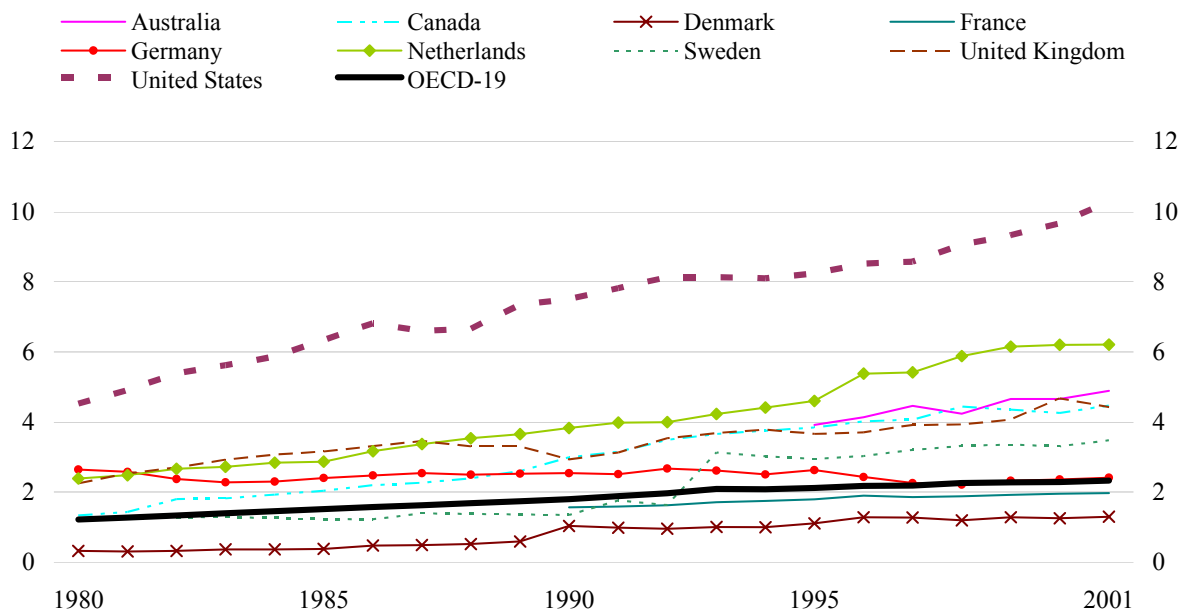
Source : Base de données de l'OCDE des dépenses sociales.

Quoi qu'il en soit, la couverture volontaire des régimes de pension privés est faible, et dépasse rarement la moitié de la population active, même dans les pays où les régimes publics de pension sont relativement peu développés. De nombreux travailleurs à bas salaire ne sont pas couverts, soit parce que leur employeur ne voit pas la nécessité d'aller au-delà du minimum en matière de pension, soit parce que leurs revenus sont trop faibles ou encore parce que leur emploi est trop précaire. De ce fait, les avantages fiscaux dont bénéficie l'épargne retraite ont un caractère nettement régressif. Les pensions individuelles sont davantage exposées au risque de volatilité, et les normes prudentielles ne peuvent éliminer le risque d'un très faible rendement de l'épargne. Néanmoins, certains pays sont parvenus à trouver un compromis entre le désir d'exploiter les possibilités d'un financement privé et celui de protéger les individus contre des risques excessifs. Il est beaucoup moins évident qu'il y ait beaucoup de possibilités d'étendre le champ de l'assurance privée et du financement privé de services sociaux à d'autres domaines, si ce n'est peut-être à celui des soins de longue durée.

Les dispositifs proposés dans les entreprises contribuent à la réussite ou à l'échec des politiques sociales à d'autres égards. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, 14 % de la population d'âge actif font état d'un handicap, 9 % sont des mères d'enfants en bas âge, 7 % sont au chômage et près d'un quart sont à moins de dix ans de l'âge légal de la retraite. Augmenter les effectifs de ces catégories au travail est nécessaire à la croissance économique, ce qui signifie que l'entreprise type pourrait compter dans son effectif un quart, voire plus, de personnes qui jusqu'alors relevaient des prestations sociales. Tous les pays sont d'avis que les entreprises doivent dans leurs pratiques de recrutement éviter toute discrimination liée à l'âge, et mieux adapter l'environnement de travail aux personnes handicapées, aux travailleurs âgés et aux parents de jeunes enfants. Le recours à la réglementation ou à la négociation collective peut se révéler nécessaire, selon le contexte national, pour avancer dans ce sens.

Les dépenses sociales privées ont augmenté depuis 1990

Dépenses sociales privées, obligatoires et volontaires, en % du PIB, 1980-1991



Source: Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

Si les possibilités d'introduire une plus grande part de financement privé dans la protection sociale semblent limitées, tel n'est pas le cas de la prestation de services. Les services sociaux, même s'ils restent financés par l'impôt et les cotisations, sont de plus en plus susceptibles d'être assurés par des prestataires privés, à but lucratif ou non. Une plus grande diversité de prestataires favorise souvent le choix et l'innovation. En ce qui concerne l'accueil des enfants, les prestataires privés sont plus flexibles sur les horaires d'ouverture, les modalités d'imputation des frais, la philosophie du développement du jeune enfant ; il en va de même pour les services de l'emploi, le conseil professionnel, l'aide aux sans-abri et l'aide aux handicapés.

L'expérience montre qu'il faut du temps pour constituer un marché consistant de prestataires privés. On a parfois réussi à introduire plus de diversité et de choix, mais les économies réalisées ont souvent été décevantes et l'efficacité n'a pas toujours été accrue. Cela s'explique notamment par le surcoût administratif qu'impliquent des prestations individualisées. La deuxième raison est que les pouvoirs publics veulent que les incitations marchandes encouragent certains types de comportement – réduction des coûts, innovation –, à l'exclusion de certains autres – qualité médiocre du service, prix excessifs. Une réglementation est donc indispensable, aussi pour mutualiser les risques et faire en sorte que personne ne soit exclu. Mais il est très difficile de réglementer très en détail sans imposer aux prestataires des charges administratives excessives et perdre tous les avantages potentiels d'une prestation de services privés. Les réformes en la matière doivent trouver un équilibre entre plusieurs objectifs potentiellement contradictoires : garantir la sécurité des droits, aider les individus à faire des choix éclairés et ne pas alourdir exagérément le cadre réglementaire.

Certains gouvernements font désormais davantage appel aux associations ou aux organisations confessionnelles à but non lucratif. Du fait du sens aigu de leur mission et de la confiance dont elles jouissent auprès de leurs clients potentiels et de la société en général, ces organisations ont parfois enregistré de grandes réussites en matière d'intégration sociale. Mais jusqu'ici, ces succès sont

généralement de portée locale et d'ampleur limitée. Plus les programmes sont importants, plus les pouvoirs publics imposent des contraintes à l'utilisation des fonds, dans un souci de transparence, et plus le risque est grand que les ONG se mettent à ressembler aux bureaucraties du secteur public auxquelles elles étaient censées se substituer. Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent garantir l'accès de tous aux services dispensés par le secteur privé ou par des ONG, et faire en sorte de ne pas se couper de l'information sur les meilleurs moyens d'appliquer les programmes sociaux au point de ne plus être capables de répondre aux besoins nouveaux. Pour toutes ces raisons, les progrès dans l'acheminement de fonds publics vers les ONG ont souvent été beaucoup moins rapides que les gouvernements ne l'auraient souhaité. Il faut donc créer les conditions pour que celles-ci puissent venir compléter de manière efficace l'action des pouvoirs publics.

Le monopole du secteur public dans la fourniture de la protection sociale n'a jamais été aussi grand que l'ont prétendu ses critiques les plus farouches ou ses défenseurs les plus ardents : d'autres acteurs de la société ont toujours eu leur rôle à jouer. La plupart des gens s'attendent d'ailleurs à ce qu'ils jouent un plus grand rôle encore dans les futurs systèmes de protection sociale. Mais le réalisme impose de dire que cela n'aboutira probablement pas à une protection sociale moins coûteuse, mais dans le meilleur des cas à des formes de soutien plus souples et mieux adaptées aux besoins individuels.