

Accroître les chances de chacun

POUR UNE POLITIQUE SOCIALE ACTIVE
AU BÉNÉFICE DE TOUS

Résumé



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Avant-propos

La croissance économique a rendu possibles des améliorations considérables des conditions sociales de millions de citoyens des pays de l'OCDE au cours des cinquante dernières années. Le maintien du rythme de croissance économique restera crucial pour que ces améliorations des conditions sociales perdurent. Mais la seule croissance économique n'est pas un facteur suffisant. Tout aussi importante est l'existence d'institutions performantes, en particulier celles chargées d'assurer la protection sociale des familles et des individus.

Les auteurs de cet ouvrage se sont inspirés des expériences des pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années. Ils font valoir que la protection sociale garde toute son importance pour atteindre de multiples objectifs sociaux. Les politiques expérimentées récemment – jointes aux progrès faits en matière de recherche et d'évaluation – ont commencé à porter leurs fruits. On en sait plus aujourd'hui sur les politiques qui donnent de bons résultats pour s'attaquer à des problèmes qui semblaient insurmontables il y a seulement quelques années. En particulier, nous avons appris à mieux coordonner les interventions menées dans le domaine social et sur le marché du travail pour réduire la pauvreté, l'exclusion et la dépendance de certains groupes à l'égard de l'aide sociale. Toutefois, si de nombreuses politiques ont réellement permis d'atteindre les résultats souhaités, il n'en a pas été ainsi pour d'autres et des problèmes difficiles se poseront à l'avenir. De fait, la confiance que nous avons récemment acquise dans notre capacité à améliorer l'existence des personnes les plus vulnérables est déjà en soi un défi : les citoyens – qui savent que la protection sociale peut faire davantage pour aider les personnes qui bénéficient de l'aide sociale ou souffrent de handicaps, ou pour améliorer les chances des enfants et aider les parents – attendent des interventions de qualité dans chacun de ces domaines. Mais la société a déjà engagé des ressources considérables pour relever d'autres défis sociaux – en particulier assurer des pensions de vieillesse à un nombre grandissant de personnes âgées. Dans ce contexte, un élargissement des responsabilités des pouvoirs publics est-il possible ou souhaitable ? Dans la négative, comment la société peut-elle rééquilibrer ses interventions pour répondre aux besoins des individus aux différentes étapes de leur cycle de vie ? Existe-t-il des moyens plus efficaces pour réaliser les objectifs sociaux ? Voilà quelques-unes des questions auxquelles seront confrontés les ministres des Politiques sociales lorsqu'ils se rencontreront à Paris le 31 mars et le 1^{er} avril 2005. Cet ouvrage a été établi par le Secrétariat de l'OCDE pour éclairer ces discussions.

Le cœur du rapport plaide en faveur de politiques sociales actives, notion qui fait ressortir l'importance de réorienter les priorités des programmes sociaux de la garantie des individus contre un petit nombre de risques bien précis vers l'investissement dans leurs capacités et la meilleure utilisation possible de ces dernières. Le rapport – qui complète les données fournies dans l'édition récemment parue du recueil bisannuel d'indicateurs sociaux Panorama de la société – rassemble les conclusions de diverses analyses effectuées par l'OCDE ces dernières années.

Ce rapport, qui a été préparé par Marco Mira d'Ercole de la Division des politiques sociales de l'OCDE, met à profit les contributions de divers membres de cette division de l'OCDE : Peter Whiteford (première partie) ; Willem Adema, Anna d'Addio et Peter Whiteford (deuxième partie) ; Manfred Huber et Monika Queisser (quatrième partie). David Dowey a assuré la production de la plupart des scénarios d'intervention présentés dans le rapport, ainsi que celle des tableaux et graphiques. Patrick Hamm a contribué à la mise en forme finale du rapport. Mark Pearson, Chef de la Division des politiques sociales de l'OCDE, a supervisé son établissement et fourni des observations utiles sur les différentes versions.

Donald J. Johnston
Secrétaire général de l'OCDE



Le rapport dont il est fait mention dans cet avant-propos est le texte du rapport principal présenté aux ministres des Affaires sociales : « Accroître les chances de chacun : pour une politique sociale active au bénéfice de tous. »

Pour une politique sociale active au bénéfice de tous

Les conditions de vie de centaines de millions de citoyens de pays de l'OCDE se sont radicalement améliorées ces dernières décennies. Aujourd'hui, on vit plus longtemps, en meilleure santé et dans une plus grande prospérité. Des millions de personnes sont entrées ou sont revenues sur le marché du travail pendant la période de redressement économique des années 90, ce qui a rendu possibles des réductions massives du nombre de chômeurs et de bénéficiaires de prestations sociales. De nouvelles initiatives aident efficacement les enfants et leurs familles à prendre le meilleur départ possible dans la vie.

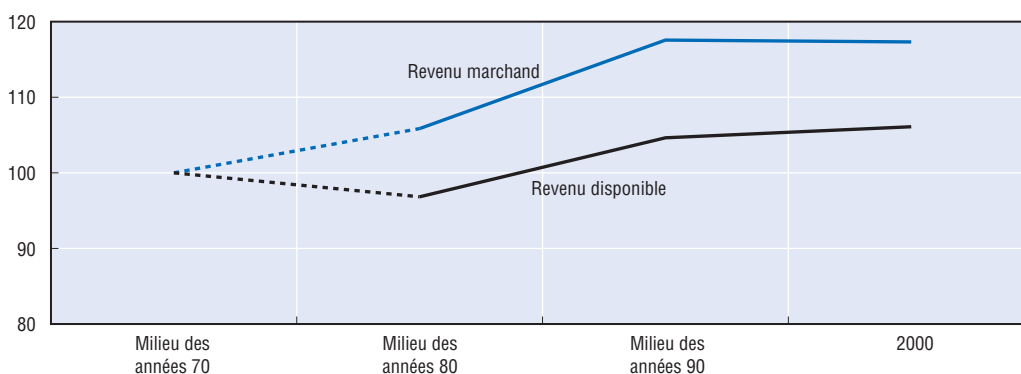
La croissance économique et les systèmes de protection sociale ont permis des améliorations considérables des conditions sociales dans les pays de l'OCDE...

Ces améliorations sont en grande partie le fruit de la croissance économique qu'a enregistrée l'ensemble de la zone de l'OCDE. Mais la croissance économique, même si elle est un facteur décisif pour améliorer les conditions de vie de la population, n'a pas été suffisante pour résoudre tous les problèmes sociaux. De fait, malgré la plus grande prospérité, une frange

... mais ils n'ont pas résolu tous les problèmes sociaux.

Graphique 1. **Évolution de la distribution des revenus équivalents des ménages, moyenne de l'OCDE**

Indice pour le milieu des années 70 = 100



Note : La base de données de l'OCDE sur les inégalités de revenu et la pauvreté permet d'analyser séparément les inégalités dans la distribution du revenu marchand (c'est-à-dire le revenu provenant du travail et du capital) et du revenu disponible (c'est-à-dire le revenu total après prise en compte des prélèvements et des prestations publiques). Les écarts dans le revenu marchand se sont rapidement creusés pendant vingt ans, entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, ce qui n'a été que partiellement compensé par le jeu des prélèvements et des prestations. Toutefois, l'accroissement de l'inégalité du revenu marchand a commencé à marquer le pas, en moyenne, à partir du milieu des années 90. L'inégalité est mesurée au moyen des valeurs moyennes du coefficient de Gini des inégalités de revenu pour 17 pays de l'OCDE au milieu des années 80, au milieu des années 90 et en 2000, l'indice des valeurs au milieu des années 70 étant égal à 100. Les changements sur la période allant du milieu des années 70 au milieu des années 80 reposent sur des valeurs moyennes pour sept pays de l'OCDE seulement.

considérable de la population dans tous les pays de l'OCDE reste confrontée à des risques majeurs : risques d'être défavorisé pendant l'enfance, d'être exclu du monde du travail à l'âge actif, d'être isolé ou de perdre son autonomie pendant la vieillesse. Le fait que les politiques sociales traditionnelles n'ont pas aidé les individus à se prémunir de façon adéquate contre tous ces risques est mis en évidence par un constat essentiel : du milieu des années 70 jusqu'au milieu des années 90, la distribution des revenus du travail et du capital est devenue plus inégale dans tous les pays de l'OCDE.

**L'incapacité à s'attaquer
aux causes de
l'accroissement de
l'inégalité du revenu
marchand nuira à la
croissance économique à
l'avenir...**

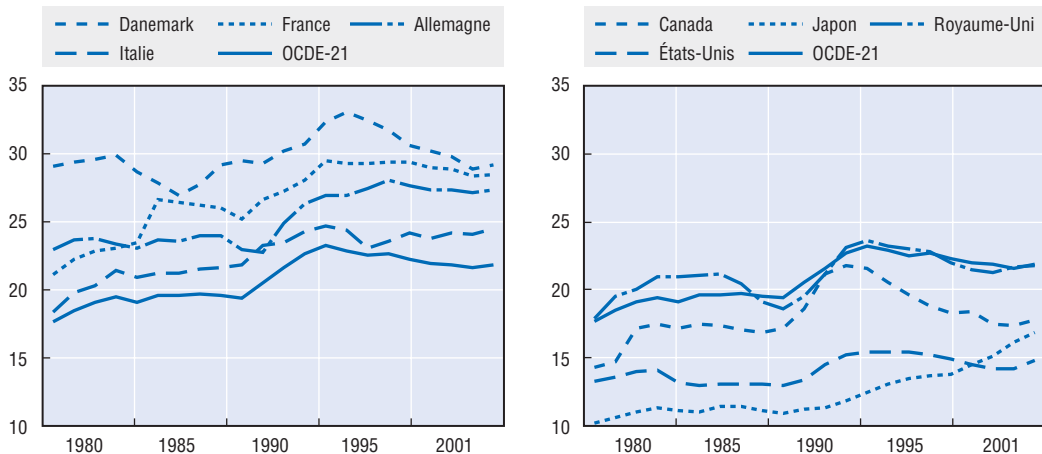
L'importance qu'il convient d'accorder aux inégalités de revenus est un point qui divise, et divisera toujours, les opinions. Le fait que l'inégalité du revenu marchand ait augmenté *partout* dans les pays de l'OCDE jusqu'à une date récente est cependant une préoccupation commune à tous les décideurs. En premier lieu, si l'importance accordée aux inégalités comparativement à d'autres objectifs d'intérêt public, comme la croissance économique et la rétribution de l'esprit d'entreprise, n'est pas la même pour tout le monde, rares sont ceux qui sont totalement indifférents à la distribution des revenus dans une économie de marché. En second lieu, le fait que des personnes soient pauvres est un signe qui révèle qu'elles n'ont pas réussi à trouver leur place sur le marché du travail ou dans la société : en d'autres termes, la pauvreté et les inégalités sont le révélateur du manque d'efficacité d'une société, qui gaspille les ressources humaines, les opportunités et les possibilités de se réaliser dans la vie. En troisième lieu, les enfants de parents pauvres ont moins de chances de réussir dans la vie que les enfants de parents riches : une plus grande inégalité en matière de revenu risque d'entraîner une plus grande inégalité des chances. À cause de ces facteurs, l'incapacité à réduire la pauvreté qui menace des millions de familles et leurs enfants n'est pas seulement socialement répréhensible, elle pèsera aussi lourdement sur notre capacité à garantir la croissance économique dans les années à venir.

**... mais une augmentation
des dépenses publiques
n'est pas la solution.**

L'inégalité croissante de la distribution du revenu marchand résulte de diverses causes, notamment les progrès technologiques et la mondialisation, les changements démographiques et les évolutions des structures familiales et bien d'autres encore. Cependant, ce ne sont pas les causes de ces changements qui nous intéressent dans ce rapport, mais ce que les politiques sociales peuvent faire face à leurs conséquences. L'orientation passée des politiques sociales fournit une piste possible pour corriger la distribution plus inégale du revenu marchand : taxer ceux qui ont le plus tiré profit de la croissance économique, ceux qui ont des revenus élevés, afin de dédommager ceux qui sont dans l'incapacité de trouver un emploi bien rémunéré, que ce soit à cause d'un handicap, d'une maladie, d'un manque de qualifications ou pour toute autre raison. Elle reste le moyen le plus utilisé par tous les pays pour lutter contre la pauvreté et les autres formes de handicap. Un problème intrinsèque à cette démarche est, cependant, que si l'inégalité du revenu marchand continue de s'accroître, tôt ou tard il sera plus difficile de redistribuer encore plus de ressources financières, car les électeurs les plus fortunés risquent de refuser des hausses d'impôt

continuelles et le relèvement des taux d'imposition risque de décourager l'investissement et l'activité professionnelle. En outre, les obstacles à une augmentation des dépenses sociales sont déjà exacerbés par le poids croissant que fait peser sur les travailleurs la nécessité de prendre en charge une population vieillissante.

Graphique 2. **Dépenses sociales publiques brutes dans les pays de l'OCDE, en proportion du PIB, 1980-2001**



Note : Les données tirées de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales mettent en évidence l'augmentation des dépenses publiques à vocation sociale. Les dépenses sociales publiques brutes (avant impôt) dans 21 pays de l'OCDE ont pratiquement doublé en 20 ans, de 1960 à 1980, et elles ont continué d'augmenter par la suite, quoique plus lentement, leur part dans le PIB atteignant un maximum de 23%, en moyenne, en 1993. Depuis cette date, leur part dans le PIB a diminué de 1 point et demi en moyenne, ce recul étant entièrement imputable à la baisse de dépenses autres que celles consacrées à la santé.

Au lieu de recourir aux seuls impôts et transferts publics, les pays de l'OCDE doivent rechercher d'autres moyens pour relever les défis sociaux actuels. Nous qualifions ici les politiques qui tendent vers ce but de politiques sociales actives, car elles s'attachent à modifier les conditions dans lesquelles les individus se développent au lieu de se borner à soulager la détresse provoquée par ces conditions. En renonçant à l'ancienne approche réactive basée sur l'indemnisation, on met ainsi davantage l'accent sur l'investissement dans les individus pour qu'ils soient le plus à même de devenir des membres autonomes de la société qui subviennent à leurs propres besoins. Cela fait également ressortir l'importance de concevoir les politiques sociales en fonction du cycle de vie, afin de déterminer comment la situation d'un individu à un stade donné de son existence influera sur sa situation au stade suivant et d'anticiper les problèmes qui peuvent surgir demain. La notion de cycle de vie nous sert ici à faire le lien entre les expériences de la jeunesse, de l'âge actif et de la vieillesse.

La politique sociale est souvent dénigrée au motif qu'elle est un fardeau pour la société, sappe l'esprit d'entreprise, décourage le travail et l'épargne et crée une dépendance vis-à-vis de l'État. Des politiques sociales mal conçues peuvent effectivement avoir tous ces effets négatifs, mais des politiques mal

Il faut recourir à des politiques sociales plus ambitieuses ...

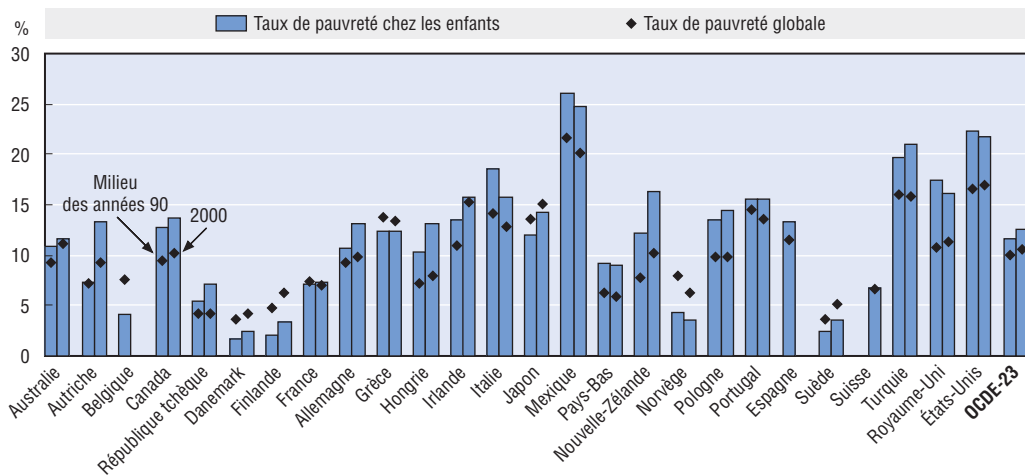
... qui prennent en compte les besoins des individus tout au long de leur existence.

conçues ne sont pas une fatalité. De nombreux exemples de politiques performantes sont présentés dans ce rapport. Celui-ci présente aussi un programme de politiques sociales actives et examine comment elles peuvent nous être bénéfiques à tous. Prenant comme perspective le cycle de vie, le rapport s’articule autour de trois objectifs essentiels des politiques sociales.

Les priorités de politiques sociales actives sont d’assurer aux enfants le meilleur départ possible dans la vie...

1 De nombreux problèmes sociaux ont leurs racines dans l’enfance. Eliminer la pauvreté des enfants est pour la politique sociale un objectif d’une importance capitale : les enfants qui grandissent dans des ménages défavorisés sont plus susceptibles d’avoir des résultats scolaires médiocres, d’avoir des difficultés à trouver un emploi et d’être au chômage, malades ou invalides une fois à l’âge adulte, ce qui crée un engrenage du handicap et du dénuement d’une génération sur l’autre. Plus généralement, l’instabilité familiale peut affecter les perspectives d’avenir, au même titre que des soins inadaptés – qu’ils soient le fait de parents qui n’ont pas le temps et le savoir-faire voulus pour éduquer des enfants ou d’un personnel de garde rémunéré dont les qualifications sont insuffisantes. Ce qu’il faut, c’est engager un ensemble de réformes de la fiscalité et des systèmes de transferts, ainsi que des modes de garde des enfants, et aider les parents qui travaillent – les mères en particulier – à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Graphique 3. Part des enfants vivant dans des ménages à bas revenus



Note : Dans la plupart des pays de l’OCDE, le risque pour les enfants et leurs familles d’avoir un revenu bas (souvent appelé « pauvreté relative » et mesuré par rapport à un seuil de 50 % du revenu équivalent médian) a progressivement augmenté depuis ces 20 dernières années. En moyenne, plus de 12 % du nombre total d’enfants dans les pays de l’OCDE vivaient en dessous du seuil de pauvreté de 50 % en 2000, ces taux dépassant 20 % dans plusieurs pays. Si les taux de pauvreté des enfants sont généralement plus élevés dans les pays où les taux de pauvreté globale sont élevés, l’étendue de la pauvreté des enfants pour un taux donné de pauvreté dans toute la population diffère énormément selon les pays, ce qui laisse à penser que des facteurs spécifiques accroissent les risques d’être défavorisés pour les enfants dans certains pays. Les données, qui sont tirées de la base de données de l’OCDE sur les inégalités de revenu et la pauvreté, se rapportent à différentes années du milieu des années 90 et autour de 2000.

... d’aider les parents à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale...

Si l’on y parvient, on créera du même coup des conditions plus favorables au relèvement des taux de fécondité, qui sont actuellement en dessous du seuil de remplacement dans la plupart des pays de l’OCDE. Des taux de fécondité inférieurs au seuil de remplacement imposent de lourds

coûts sociaux et économiques à la société : le coût des pensions de retraite qui retombe sur chaque travailleur augmente ; l'investissement est découragé en raison du nombre insuffisant de consommateurs et d'épargnants ; et la capacité des familles élargies à pourvoir aux besoins de leurs membres est réduite. Les gouvernements répugnent à poursuivre des politiques aux objectifs natalistes affichés pour des raisons historiques et culturelles évidentes. Pourtant, étant donné que les femmes elles-mêmes expriment le désir d'avoir plus d'enfants qu'elles n'en ont effectivement, il est raisonnable de se demander si les gouvernements ne pourraient pas faire quelque chose pour les aider à réaliser leurs vœux.

Les priorités d'action dans ce domaine consistent donc notamment à :

- Investir dans les enfants – notamment dans des programmes d'intervention en faveur de la petite enfance, en particulier des programmes bien conçus qui font étroitement participer la famille.
- Stimuler l'emploi maternel – notamment en adaptant la fiscalité et les régimes de prestations de manière à ne pas décourager le travail d'une deuxième personne dans le ménage.
- Concilier responsabilités familiales et professionnelles – grâce à une coordination des actions dans divers domaines comme la garde des enfants, le congé parental et les mesures favorables à la famille dans l'entreprise
- Créer un cadre favorable au relèvement des taux de fécondité – par le biais de mesures qui répartissent plus largement les coûts des enfants et permettent aux jeunes couples de s'insérer durablement sur le marché du travail.

2 Donner des emplois aux chômeurs et aider les personnes défavorisées à acquérir les qualifications requises pour être mieux rémunérées sont les meilleurs moyens de concilier progrès économique et progrès social. Il faut briser le cercle vicieux qui conduit, une fois que l'on est au chômage, à la perte de la confiance en soi, à la détérioration des compétences, à l'isolement et à l'exclusion – et les succès obtenus récemment par de nombreux pays de l'OCDE pour réduire de façon considérable le nombre de bénéficiaires de prestations montre que c'est possible. Les progrès réalisés dans l'insertion des chômeurs dans la population active doivent maintenant être étendus à d'autres groupes, comme les parents isolés et les personnes souffrant d'un handicap, à travers des interventions adaptées qui privilégient davantage l'insertion sur le marché du travail. Mais les résultats de ces politiques favorisant le passage de l'aide sociale au travail, s'ils sont positifs, font également ressortir la nécessité de mener des politiques complémentaires d'aide sociale dans le travail.

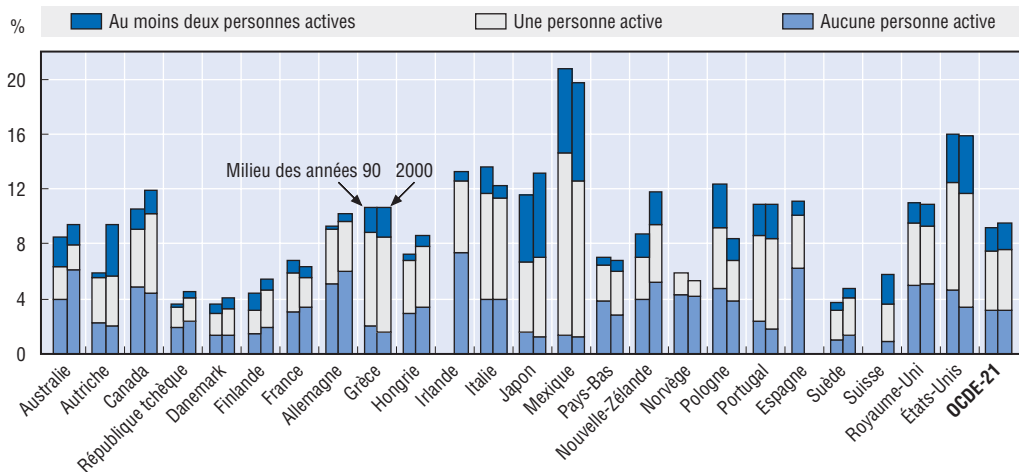
L'aide sociale dans le travail est essentielle si l'on veut que les bénéficiaires de prestations non seulement obtiennent des emplois mais puissent aussi les conserver et éviter la pauvreté. Pour les personnes le plus défavorisées du point de vue social, une aide sociale plus efficace reste indispensable si l'on veut leur assurer un niveau de vie décent, mais il faut

... d'aider les individus d'âge actif à surmonter les obstacles leur interdisant l'accès à des emplois de qualité par le biais de mesures qui leur permettent à la fois de passer de l'aide sociale au travail...

... de bénéficier d'une aide sociale dans le travail...

trouver des alternatives au travail rémunéré dans l'économie de marché pour les encourager à participer à la vie sociale et faire en sorte que les enfants élevés dans des familles qui sont tributaires des prestations sociales pour leur subsistance quotidienne ne soient pas imprégnés d'une culture de la dépendance.

Graphique 4. **Bas revenus parmi les ménages dont le chef est en âge de travailler, vers 2000, selon le nombre d'adultes occupant un emploi**



Note : Si le risque d'avoir un bas revenu (pauvreté relative) est beaucoup plus élevé pour les ménages où aucun adulte n'est pourvu d'un emploi que pour ceux où une personne est active, les ménages comptant au moins une personne active représentent une proportion très importante des personnes en situation de pauvreté monétaire dans tous les pays de l'OCDE. Même les ménages comptant au moins deux personnes actives ne sont pas à l'abri du risque d'avoir un revenu insuffisant. La hauteur de chaque colonne indique le taux de pauvreté (en utilisant un seuil de 50 % du revenu médian) des personnes appartenant à des ménages dont le chef est en âge de travailler dans chaque pays. Les données, qui sont tirées de la base de données de l'OCDE sur les inégalités de revenu et la pauvreté, se rapportent à différentes années du milieu des années 90 et aux alentours de 2000.

Les priorités d'action dans ce domaine consistent donc notamment à :

- Mener à bien les programmes favorisant le passage de l'aide sociale au travail – en particulier en faveur des parents isolés et, dans la plupart des pays, des personnes souffrant d'un handicap.
- Faire plus dans l'aide sociale dans le travail – notamment en menant des politiques visant à rendre le travail rémunérateur et à améliorer le maintien dans l'emploi et les perspectives de carrière des travailleurs faiblement rémunérés.
- Renforcer l'efficacité des programmes sociaux visant spécifiquement les personnes pour lesquelles l'exercice d'un travail rémunéré dans l'économie de marché n'est pas très réaliste – notamment en étendant la couverture et la participation aux programmes existants à toutes les personnes qui en ont besoin, en garantissant des prestations adéquates et en ne faisant pas du « travail » la seule priorité des politiques sociales.
- Promouvoir la cohérence des différentes politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et prendre des engagements à long terme pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.

3 Les systèmes de pension par répartition ont joué un rôle décisif dans l'amélioration du bien-être des personnes âgées, mais leurs coûts – de plus en plus élevés à mesure que la population vieillit – compromettent leur viabilité financière ainsi que la capacité à investir dans les jeunes générations pour la collectivité. La solution ne saurait être uniquement la réduction du niveau des pensions de vieillesse (bien que des réductions aient déjà été opérées dans certains pays et que de nouvelles réductions soient nécessaires dans d'autres) : rompre les engagements sur lesquels les individus ont basé leurs plans de retraite saperait la confiance dans les pouvoirs publics et menacerait le niveau de vie des personnes âgées. De plus, la pauvreté chez les personnes âgées, bien que considérablement réduite par rapport à son niveau d'antan, n'a pas disparu. Pour que les promesses de pensions puissent être honorées, il faut établir dans les systèmes de pension un lien plus réaliste entre les prestations, d'une part, et l'espérance de vie et les revenus de la population d'âge actif, de l'autre : il n'est pas raisonnable – et ce n'est pas non plus ce que souhaitent de nombreuses personnes âgées – que les générations à venir consacrent au travail une part en constante diminution.

La nécessité d'amener un plus grand nombre de travailleurs âgés à rester dans la vie active n'implique pas, cependant, un relèvement uniforme de l'âge de la retraite : les taux d'absence pour maladie et les taux d'incapacité montrent que certains travailleurs âgés rencontrent des obstacles à l'activité autres que l'âge dont il faut aussi s'occuper. En outre, un nombre croissant de personnes âgées aura besoin de soins de longue durée de qualité et d'un coût abordable. Il faut donc adopter des mesures qui associent de manière judicieuse soins formels et soins informels, afin que les personnes âgées dépendantes reçoivent les soins les mieux adaptés à leur état et que les responsabilités pour les soins à prodiguer, qui sont assumées pour l'essentiel par des femmes, ne soient pas pour elles un fardeau excessif ou ne les forcent pas à quitter la vie active.

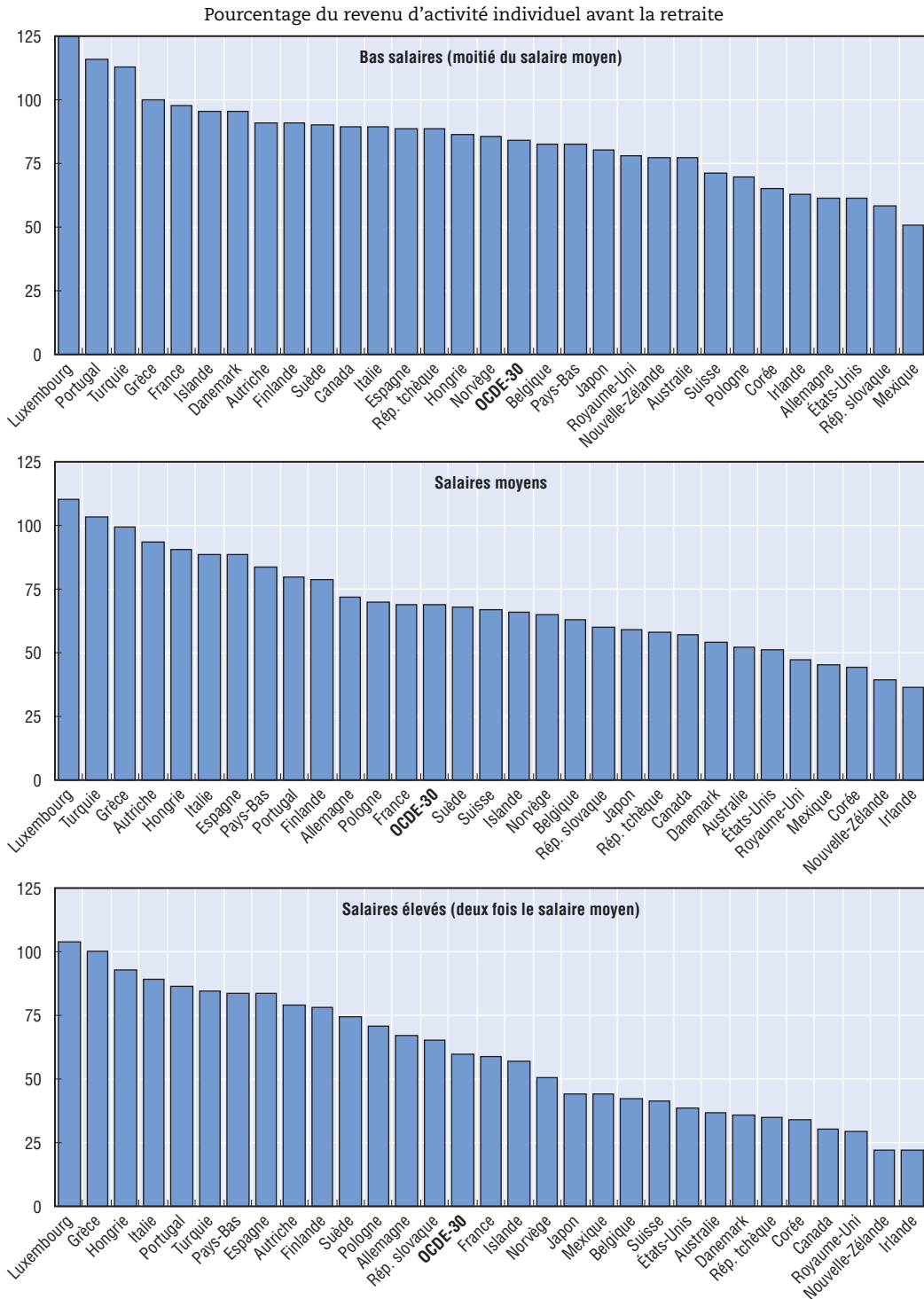
Les priorités d'action dans ce domaine consistent donc notamment à :

- Limiter les coûts des pensions de vieillesse pour les budgets publics – notamment en encourageant une plus grande diversification des revenus de la retraite chez les retraités ayant un revenu intermédiaire ou élevé et en ciblant mieux les pensions publiques vers les retraités ayant de faibles revenus.
- Favoriser l'allongement de la vie active – par le biais de diverses mesures qui ferment l'accès à la retraite anticipée, relèvent l'âge moyen d'ouverture du droit à une pension de l'État, corrigent les incitations à prendre une retraite anticipée prévues par les systèmes de pension et d'autres prestations et encouragent les employeurs à embaucher et conserver les travailleurs plus âgés.
- Améliorer la qualité des soins de longue durée et l'accès à ces soins – par le biais de mesures visant à aider les services de soins informels, à développer l'offre de services de soins pour les personnes âgées dépendantes à leur domicile, à proposer aux usagers un plus large choix entre différents types de services et à mieux contrôler la qualité des soins.

... et de faire mieux participer les personnes âgées à la vie économique et sociale dans le contexte de réformes des régimes de pension publics...

... tout en veillant à satisfaire leurs besoins en soins de longue durée de qualité et à un coût abordable.

Graphique 5. Taux nets de remplacement des systèmes de retraite des pays de l'OCDE à différents niveaux de revenu



Note : Ce graphique, qui est extrait du rapport de l'OCDE intitulé *Les pensions dans les pays de l'OCDE – Panorama des politiques publiques*, à paraître prochainement, indique les taux de remplacement (c'est-à-dire le rapport entre le niveau de la pension et le salaire avant le départ à la retraite) qu'un travailleur masculin qui entrerait aujourd'hui sur le marché du travail pourrait espérer percevoir en fin de carrière des systèmes de pension publics et privés obligatoires. Les taux présentés ici sont nets de prélèvements fiscaux et sociaux. En moyenne, un travailleur ayant un salaire moyen peut tabler sur un taux de remplacement net légèrement inférieur à 70 % – en d'autres termes, le montant de sa pension après impôt sera inférieur de 30 % environ à son salaire annuel net sur la durée de sa vie active. Les travailleurs ayant un salaire élevé (deux fois le salaire moyen) auront un taux de remplacement de moins de 60 %. Les pays sont classés par ordre décroissant des taux de remplacement nets.

Si ce programme de politiques sociales actives était mené à bien, le niveau comme la qualité de l'emploi seraient améliorés ; on aurait à terme moins recours aux paiements de transfert ; et les écarts dans la distribution du revenu marchand seraient réduits. En raison de ces retombées, les politiques sociales actives offrent la possibilité de réduire les effets négatifs des systèmes de protection sociale sur la croissance économique qui dominant depuis longtemps les débats publics sur l'État-providence. La mise en œuvre de ce programme non seulement servirait « l'intérêt collectif », mais en outre elle réduirait l'isolement social et l'exclusion, elle aiderait les individus à atteindre leurs buts personnels et elle offrirait une meilleure protection pendant la vieillesse.

Des politiques sociales actives offrent la possibilité de mieux concilier objectifs sociaux et objectifs économiques...

Le défi que représente ce programme pour l'action gouvernementale est redoutable : il est aisé de parler de ces politiques actives de façon abstraite, mais il est beaucoup moins facile de les mettre en œuvre en pratique. Dans une proportion considérable, les problèmes sociaux découlent de mesures qui sortent du champ immédiat des politiques sociales. Les liens complexes existant entre différents problèmes sociaux, et entre différents processus économiques et sociaux, montrent qu'il faut renoncer, pour agir dans de nombreux domaines, à l'approche traditionnelle qui veut qu'à chaque problème corresponde un instrument spécifique pour adopter une démarche fondée sur des évaluations explicites des conséquences sociales des politiques menées dans différents domaines, en déterminant les arbitrages à faire entre des objectifs concurrents et en s'efforçant d'infléchir progressivement ces arbitrages. Qui plus est, investir dans des politiques sociales actives coûte cher. Le retour sur investissement interviendra plus tard, souvent dans un avenir éloigné, au moment de l'arrivée des enfants d'aujourd'hui sur le marché du travail, par exemple. Les réformes des politiques sociales sont donc confrontées à une double tâche : assumer les échecs du passé et investir maintenant pour éviter que de tels échecs ne se reproduisent à l'avenir.

... mais elles exigent des actions plus cohérentes et à plus long terme...

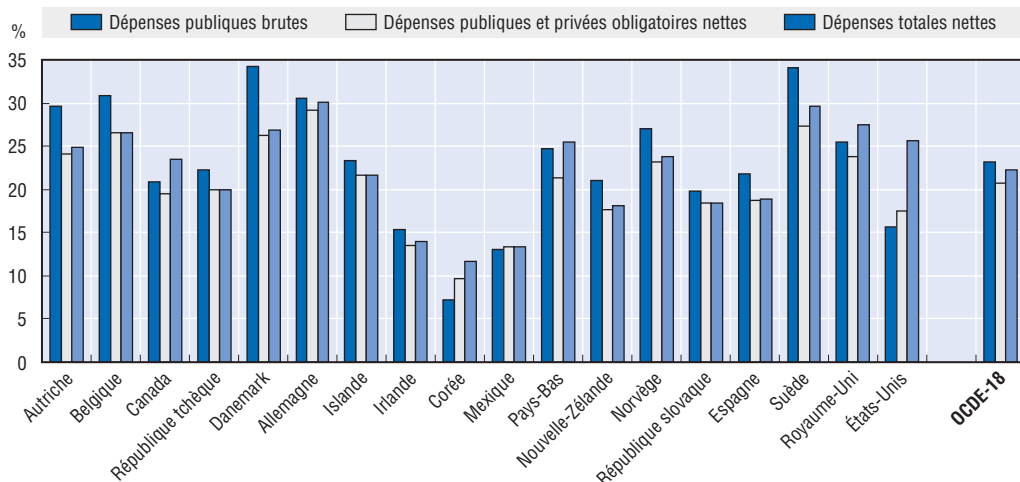
Les budgets publics étant déjà lourdement grevés, les sociétés de l'OCDE cherchent de plus en plus à sortir du cadre des programmes publics pour réaliser leurs objectifs sociaux. L'importance de compléter l'action des pouvoirs publics est déjà évidente comme le montre non seulement le rôle croissant des systèmes de pension privés, mais aussi les soins de longue durée, qui sont pour l'essentiel assurés par des soignants informels. Sur quoi reposera le progrès à l'avenir ? Les employeurs disposeront d'une main-d'œuvre plus abondante et plus productive, de sorte qu'ils devraient avoir en partie la responsabilité de veiller à ce que les parents puissent concilier leur travail et l'éducation des enfants et à ce que les travailleurs vieillissants ou en mauvaise santé trouvent leur place sur le marché du travail. Les individus, eux aussi, devraient davantage être tenus de saisir les opportunités mises à leur disposition par la société qui en assume le coût, ce qui rendrait plus efficaces les interventions. Le financement et la fourniture des services de protection sociale par le secteur privé peuvent parfois déboucher sur des formes de protection sociale plus efficaces et mieux modulées, tout comme

... et une capacité à mobiliser les initiatives et les ressources des acteurs en dehors du secteur public.

les organisations non gouvernementales peuvent souvent mobiliser les ressources et l'enthousiasme dans une mesure bien plus grande que ne peuvent le faire les organismes publics. Mais le transfert du financement et de la fourniture de la protection sociale en dehors de la sphère publique peut poser des problèmes délicats d'étendue et d'équité de la couverture et il n'aboutit pas toujours aux gains d'efficacité et aux réductions de coûts attendus. Il exige également que les pouvoirs publics cessent d'être le fournisseur direct de la protection en assumant de nouvelles fonctions de gouvernance plus complexes.

Graphique 6. **Dépenses sociales publiques et privées, 2001**

Pourcentage du PIB au coût des facteurs



Note : Les dépenses publiques directes constituent l'essentiel des dépenses sociales dans tous les pays de l'OCDE, mais elles ne sont en aucun cas la seule source de financement. En premier lieu, les dépenses publiques brutes sont souvent complétées par des avantages fiscaux à finalité sociale, et – par le biais de la fiscalité tant directe qu'indirecte – les pouvoirs publics reprennent dans le porte-monnaie du contribuable une partie des prestations monétaires versées. En second lieu, les dépenses sociales peuvent être assumées par des individus et des entreprises et non par le secteur public, soit parce que la loi le leur impose, soit volontairement, le gouvernement pouvant cependant les y encourager par le biais de dépenses fiscales ou d'autres aides. Le graphique 6, qui reprend des données tirées de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales, montre que certains pays ont assez bien réussi à mobiliser des ressources privées pour réaliser des objectifs sociaux. Une analyse qui prend en compte toutes les ressources consacrées à la protection sociale fait apparaître de moindres écarts entre pays dans le niveau global de l'aide fournie.

Meilleures pratiques en matière de politiques sociales actives

De nombreux exemples de politiques qui ont fait leurs preuves sont présentés dans le corps du rapport. En voici quelques-uns :

En ce qui concerne les familles avec enfants :

- Au Mexique, le programme *Oportunidades* (introduit en 1997 sous le nom de *Progresa*) prévoit le versement de subventions en espèces aux familles pauvres à condition que les enfants soient scolarisés et passent régulièrement des examens médicaux. Les subventions en espèces, dont le montant augmente avec le niveau d'études des enfants, sont versées directement aux mères, qui sont aussi chargées de faire les déclarations requises.
- Aux États-Unis, *Head Start* est un programme qui s'adresse aux enfants défavorisés d'âge préscolaire, plus de 800 000 enfants bénéficiant ainsi d'activités se déroulant le plus souvent pendant une partie de la journée ; d'après les évaluations expérimentales dans le cadre desquelles les enfants sont suivis au moins jusqu'au premier cycle du secondaire, il semble que ce programme a une influence positive sur la vie des enfants pour un coût budgétaire qui n'est pas excessif compte tenu des bénéfices qu'il apporte aux participants à moyen et long terme.
- En Suède (comme dans d'autres pays nordiques), l'utilisation souple du congé parental rémunéré, jointe à l'existence de services de garde d'enfant abordables et de grande qualité et de nombreux services d'accueil extrascolaire ainsi qu'à la possibilité qu'ont les deux parents de réduire leur temps de travail lorsque leurs enfants sont jeunes, a permis d'aider les parents à concilier leurs obligations professionnelles et familiales, ce qui a contribué à un taux de fécondité relativement élevé, à un taux d'emploi élevé des mères avec enfant et à un faible taux de pauvreté infantile enregistré dans le pays, au prix cependant d'un important effort budgétaire.

En ce qui concerne la prévention de la pauvreté pour les personnes d'âge actif :

- Au Royaume-Uni, c'est peut-être à la panoplie de réformes engagées depuis 1997 (pour encourager la recherche d'emploi et faciliter le passage dans l'emploi des parents isolés, obliger les parents isolés à passer des entretiens d'embauche, relever le montant maximum de la prestation dont bénéficient les parents isolés qui travaillent et abaisser le taux à partir duquel le crédit d'impôt était supprimé, accorder une aide plus généreuse pour la garde des enfants) qu'est imputable pour moitié l'augmentation de près de 11 points du taux d'emploi des parents isolés enregistrée entre 1992 et 2002.
- Au Luxembourg, une des réformes les plus complètes de la politique du handicap a pour principal objectif d'améliorer l'insertion, ou la réinsertion, professionnelle des personnes handicapées en prévoyant quatre phases différentes au processus d'insertion, auxquelles sont associés divers types de prestations et services.
- Au Royaume-Uni, les activités pilotes menées dans le cadre du programme *Pathways to Work* visent à améliorer les perspectives d'emploi des personnes percevant des prestations d'invalidité qui sont tenues de passer une série d'entretiens axés sur la recherche d'un emploi, mais bénéficient aussi de divers dispositifs destinés à mieux les préparer au marché du travail et à leur proposer des offres d'emploi mieux adaptées. Les premières évaluations semblent indiquer que le nombre de sorties de l'assurance invalidité a augmenté beaucoup plus qu'on ne le prévoyait initialement, ce qui a conduit les autorités à étendre ces activités pilotes qui intéressent désormais un tiers du pays.

En ce qui concerne les personnes âgées :

- En Allemagne, Finlande, Italie, Suède et Pologne, les changements apportés au calcul des prestations des systèmes de pension publics permettent de préserver la viabilité financière du système malgré l'allongement de l'espérance de vie, tout en offrant aux travailleurs une plus grande liberté pour décider de l'âge de leur retraite. Dans les trois derniers pays, des comptes individuels virtuels ont été créés à cette fin.

Meilleures pratiques en matière de politiques sociales actives (suite)

- En Finlande, le Programme national pour les travailleurs âgés a été lancé pour sensibiliser le public à l'importance de l'emploi des travailleurs âgés.
- En Australie, l'introduction de formes spécifiques de coordination entre différents types de services de soins a permis de considérer dans une perspective multidisciplinaire les besoins des personnes susceptibles d'être admises dans des établissements de soins. Ces institutions assurent la gestion du nombre de places disponibles dans les établissements de soins qui sont subventionnés par les pouvoirs publics, l'expérimentation d'un nouveau système d'évaluation et de financement intégrés des soins en institution et un rééquilibrage de l'offre de soins qui renforce la part des soins à domicile. La présence d'un seul coordinateur offre aux usagers et à leurs familles une garantie supplémentaire de sécurité quant à la qualité des services fournis.

En ce qui concerne l'amélioration de la coordination des différentes politiques gouvernementales et la mobilisation des initiatives des acteurs en dehors du secteur public :

- En Irlande, le gouvernement a lancé en 1997 une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (*National Anti-Poverty Strategy*) mise au point par un comité interministériel à la suite de larges consultations avec les partenaires sociaux. Cette stratégie, qui fixe des objectifs chiffrés dans plusieurs domaines en rapport avec la pauvreté, s'est traduite par l'introduction de mesures spécifiques, la création de nouvelles institutions et instruments d'action, par exemple le « contrôle d'impact sur la pauvreté », qui veut que toutes les principales propositions d'action indiquent l'impact attendu sur les groupes vivant sous le seuil de pauvreté ou risquant de tomber dans la pauvreté.
- En Australie, une série de réformes dans la prestation des services a encouragé la conclusion de contrats avec des ONG qui interviennent dans la prestation de services destinés aux tout-petits ; des partenariats entre différentes administrations et échelons du gouvernement et la société civile pour mettre en place des réseaux complexes de services pour les groupes très défavorisés ; la création d'un organisme indépendant de prestations de services qui gère l'ensemble des prestations de sécurité sociale à travers un guichet unique ; la sous-traitance de services entiers auparavant assurés par les pouvoirs publics (par exemple, le service d'emploi public) ; et un appel sélectif à la concurrence dans des domaines où les besoins sont importants, comme l'aide aux jeunes sans-abri pour qu'ils reprennent contact avec leurs familles.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2005 42 2 P) n° 83076 2005