

DES POLITIQUES SOCIALES ACTIVES POUR DONNER À CHACUN DAVANTAGE DE POSSIBILITÉS

Présentation du TUAC

à la Réunion ministérielle de l'OCDE sur la politique sociale

Paris, 31 mars - 1er avril

I. INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

S'attaquer aux anciens et nouveaux problèmes au moyen de la politique sociale

1. Les régimes de protection sociale des pays de l'OCDE sont confrontés à de graves problèmes. Les populations vieillissent en raison d'un accroissement de la longévité et d'une baisse des taux de fécondité. Les structures familiales se modifient ; le nombre de familles monoparentales augmente. Les foyers ne sont plus simplement un espace censément privé de travail non rémunéré et de soins dépourvus de formalisme. Le modèle traditionnel de l'homme soutien de famille, fournisseur des revenus du foyer, est ébranlé par le changement des rôles entre les sexes et une participation de plus en plus grande des femmes sur le marché du travail. Principalement à cause des migrations, nos sociétés se diversifient plus que jamais. En raison aussi de la mondialisation et de l'évolution technologique, des délocalisations et de la dé-industrialisation, un nombre croissant de travailleurs deviennent de plus en plus vulnérables sur le marché du travail, notamment en raison du développement du travail atypique et précaire (faiblement rémunéré, à temps partiel ou temporaire, sans avantages sociaux et accès à la formation). L'inégalité des gains a beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie. Particulièrement alarmant est le fait que l'instabilité familiale et l'emploi précaire ont entraîné la pauvreté chez les enfants. Tout ceci montre qu'il est urgent de renforcer la politique sociale et de mettre au point un nouveau programme d'action.

2. La sécurité sociale publique et les engagements du système de protection sociale fondés sur les principes de justice sociale et d'équité sont à la base de la productivité et de la compétitivité économique. Il faut aussi des systèmes de protection sociale pour offrir une protection contre les risques sociaux que l'assurance privée ne peut pas couvrir convenablement. De plus, le système de protection sociale fait fonction de stabilisateur anti-cyclique efficace aux cycles économiques. Le système de protection sociale (l'État providence) n'est pas un fardeau mais un moyen de production pour nos sociétés.

3. Des régimes de protection sociale qui se caractérisent par une couverture universelle fondée sur la citoyenneté, des taux de reproduction convenables, une large gamme de services sociaux, une politique familiale active et la promotion de l'égalité des sexes donnent souvent de meilleurs résultats que les régimes de protection sociale qui se caractérisent par des droits à prestations accordés en fonction des ressources, ciblés et fondés sur les besoins, ainsi que les régimes fondés principalement sur une assurance sociale liée à l'emploi.

4. Les tentatives de réformes qui ont brisé les objectifs égalitaires pour des raisons de rigueur budgétaire ou de stabilité budgétaire n'ont pas réussi à lutter contre l'inégalité et la

pauvreté. On peut résumer de différentes manières les différentes combinaisons de politiques. Il est particulièrement frappant de voir que les régimes de protection sociale qui redistribuent le plus, à savoir les régimes des Pays nordiques, ont le plus lourd fardeau fiscal mais obtiennent de bien meilleurs résultats en termes d'emploi, de croissance et de réduction de la pauvreté que les pays à faible fiscalité. Contrairement à certaines opinions, les rapports entre les résultats en matière de redistribution, la tenue de l'emploi et les niveaux de dépenses fiscales paraissent plutôt faibles.

Les éléments d'un programme d'action renforcé pour la politique sociale

5. Les éléments importants d'un programme d'action renforcé pour la politique sociale peuvent être résumés de la manière suivante :

- **Les politiques d'activation n'auront d'effet que si l'on dispose d'emplois de qualité. Il faut mettre en place de nouveaux liens entre la politique de l'emploi et la politique sociale.** La création d'emplois, croissance qui est socialement et écologiquement viable et aboutit à une société caractérisée par un niveau élevé de salaires et de compétences, est une condition préalable à la mise en oeuvre de politiques d'activation. Par conséquent, il reste primordial, dans de nombreux pays de l'OCDE, de proposer aux travailleurs des normes minimum équitables dans le cadre d'un travail décent. (§9 - 10)
- **Le salaire minimum doit assurer un revenu dépassant le seuil de pauvreté.** Pour lutter contre la pauvreté, il est indispensable que les politiques menées par les pouvoirs publics améliorent la sécurité des revenus. L'objectif devrait être de sortir de la pauvreté toutes les familles de travailleurs ; aucune famille disposant d'un travailleur à plein temps, aucun parent sans conjoint ayant un emploi, ne devrait être laissé dans la pauvreté. (§ 9)
- En ce qui concerne la nécessité de vaincre la ségrégation du marché du travail et d'augmenter les taux d'emploi des travailleurs âgés et des femmes, il faut **prêter attention en particulier à la qualité et la sécurité des emplois.** La sécurité de l'emploi a une importance fondamentale pour la continuité de l'emploi des femmes. (§ 11 - 12)
- **La lutte pour supprimer la pauvreté des enfants et vaincre le handicap social héréditaire ne peut pas s'appuyer exclusivement sur les prestations sociales.** Elle doit être liée à la promotion de l'emploi, la sécurité de l'emploi et des salaires décents ainsi qu'à l'amélioration de l'éducation notamment pour ce qui est de l'enseignement et de l'apprentissage. (§ 8 - 9)
- **Des possibilités de formation plus nombreuses et de meilleure qualité doivent être mises à la disposition** des travailleurs qui risquent le plus d'être marginalisés comme les personnes ayant un emploi à temps partiel ou faisant du travail temporaire, les travailleurs ayant un emploi peu qualifié ou les travailleurs âgés. (§ 11)
- **Assurer un meilleur équilibre entre le travail et la vie privée en mettant l'accent non seulement sur les mères mais sur les parents, est indispensable pour augmenter la satisfaction professionnelle, la productivité et l'emploi.** Le marché du travail et les politiques sociales doivent fournir le cadre juridique adéquat à un meilleur équilibre entre le travail et la vie privée ainsi qu'un large éventail de services en matière

de garde des enfants. Les services privés de garde d'enfants ne conviennent qu'aux travailleurs à plein temps très qualifiés et bénéficiant d'une rémunération élevée alors que les salariés à temps partiel et à bas salaires s'en trouvent exclus. Par conséquent, les syndicats ont un rôle essentiel à jouer pour améliorer les dispositions de base pour mieux équilibrer la vie professionnelle et privée et pour les congés parentaux. (§ 13 - 16)

- **Les systèmes de retraite devraient être non seulement viables au plan financier mais également bien adaptés.** C'est ainsi que la politique sociale doit réduire les risques de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les personnes âgées ainsi que parmi les classes d'âge en passe d'avoir des cheveux blancs. Pour ce faire il faut revoir les récentes réformes des retraites afin de garantir un bon équilibre entre les cotisations et les prestations en tenant compte des répercussions, sur les futurs droits aux prestations de retraite, des interruptions de carrière liées au chômage, au congé de maternité et de paternité, à l'éducation des enfants, à la formation et au travail précaire. (§ 17 - 21)
- **Il ne suffit pas d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite – il faut porter une attention particulière à ce qui se passe au-delà de l'offre du marché du travail.** Le relèvement de l'âge légal de départ en retraite n'est ni le seul moyen, ni le plus souhaitable, pour augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés. Un relèvement de l'âge légal seul n'entraîne pas systématiquement le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite. Les syndicats soutiennent les efforts déployés pour mettre au point une formule souple de transition de la vie active à la retraite afin de contribuer à un vieillissement actif. Mais pour mettre en place une telle méthode il faut considérer comme indispensable que les salariés prennent volontairement la décision d'accepter la prolongation de leur vie professionnelle. (§ 22 - 24)
- **La solidarité entre les générations à tous les niveaux est fondamentale pour une société qui n'exclut personne.** L'argument avancé pour assurer l'équité entre les générations et pour empêcher que les générations futures ne portent un fardeau injuste, est bien trop souvent utilisé abusivement pour légitimer des réductions de dépenses au détriment des personnes âgées. Le pessimisme non fondé au sujet de l'avenir des systèmes de retraite par répartition qui fait de la publicité aux systèmes privés de retraite par capitalisation ainsi qu'une certaine indifférence sur la question de savoir si les revenus actuels et futurs des personnes âgées sont suffisants doivent être remplacés par un débat sérieux sur les moyens de faire face aux problèmes du vieillissement de la population. (§ 25 - 28)
- **La privatisation des services de protection sociale n'est pas une option destinée à réduire substantiellement les coûts ou à renforcer la cohésion sociale et la justice sociale.** Les perspectives d'élargissement du financement privé de la protection sociale sont plutôt limitées. Une méthode qui est plus porteuse d'avenir consiste à privilégier la prévention. C'est dans ce domaine que les principaux acteurs des relations entre les partenaires sociaux, les syndicats et les employeurs peuvent contribuer à limiter les dépenses sociales en diminuant les risques pour la santé sur le lieu de travail, en améliorant les conditions de travail et en renforçant les systèmes de santé au travail. (§ 29 - 30)
- **La réforme du système de protection sociale est possible** comme l'indique le nombre exceptionnel de réformes adoptées au cours de ces dernières années. Cependant il

n'existe pas "une seule et meilleure façon" de réformer le monde de la protection sociale. Mais il y a au moins deux conditions décisives indispensables pour assurer la réussite des politiques concernant la modernisation de la protection sociale - la participation de toutes les parties prenantes et un débat public. (§ 31)

II. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES POLITIQUES D'ACTIVATION

La réforme du système de protection sociale et les politiques d'activation : du hamac au trampoline

6. Si l'on examine l'histoire récente de la réforme des systèmes de protection sociale, il apparaît que les résultats ne sont pas très encourageants. Les réformes de la politique sociale n'ont pas été efficaces. Elles étaient surtout poussées par un solide désir de réduire les dépenses sociales et de concevoir de nouveaux schémas de dépenses. Parallèlement il y a eu une tendance grandissante favorable à une stimulation de l'emploi par le biais d'ajustements axés sur l'offre. Les politiques appliquées restreignaient l'admissibilité aux prestations, diminuaient le niveau des prestations et utilisaient aussi des prestations ciblées au lieu des prestations universelles. Elles ont également modifié la fonction de la protection sociale : au lieu de protéger les citoyens contre le risque, leur objectif était de changer leur comportement en encourageant le travail. De ce fait, on a assisté à une modification du précédent partage des responsabilités entre les pouvoirs publics, les ménages, la société et le marché. La protection sociale publique a été remplacée par une responsabilité individuelle plus importante et c'est ainsi que certaines des composantes traditionnelles de la protection sociale ont été privatisées.

Plus faibles sont les dépenses, plus grande est la pauvreté

7. Il n'existe pas de preuve convaincante permettant de soutenir les politiques qui font "toujours la même chose" en termes de méthode utilisée c'est-à-dire qui privilégient simplement l'activation du marché du travail et une réduction des dépenses de protection sociale. Ceci s'applique surtout à la nécessité de lutter contre la pauvreté. Pour un plus grand nombre de pays de l'OCDE les indications dont nous disposons tendent à démontrer que le degré de pauvreté a augmenté au cours des dernières décennies. Au moment de l'an 2000, environ 11 pour cent de la population des pays de l'OCDE se trouvaient au-dessous du seuil médian de pauvreté. En Allemagne par exemple, l'inégalité sociale est une réalité qui, dans certaines régions, a pris de l'ampleur au cours de ces dernières années. En Allemagne, la proportion des 29 millions de ménages touchés par la pauvreté - en se fondant sur le critère de l'Union européenne (UE) - est passée de 12,1 pour cent en 1998 à 13,5 pour cent aujourd'hui.¹ A l'autre extrême, un rapport du gouvernement a signalé que les ressources des ménages ordinaires ont augmenté de 17 pour cent pendant la période pour atteindre 5 trillions d'euros ce qui représente une moyenne de 133.000 euros par ménage. Mais la richesse est inégalement répartie. Il précise que les 10 pour cent les plus riches possèdent presque 47 pour cent du montant total alors que les 50 pour cent les moins riches en possèdent moins de 4 pour cent.

8. Un rapport publié par l'UNICEF a constaté également que le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté en Allemagne a augmenté de 2,7 pour cent depuis 1990, pour atteindre 10,2 pour cent. Il est précisé également que la situation des enfants s'est détériorée au cours de la dernière décennie dans des pays à forte croissance comme les États-Unis où environ 22% des

¹ L'UE considère un ménage comme pauvre lorsqu'il perçoit moins de 60 pour cent du revenu net moyen. Les subventions des pouvoirs publics sont incluses dans ce chiffre.

enfants de moins de 18 ans vivent encore dans une relative pauvreté. De même, le Royaume-Uni a encore 15% de sa population infantine au-dessous du seuil de pauvreté malgré les campagnes du gouvernement qui ont abouti à une baisse de 10%.² Cependant les politiques de réduction de la protection sociale et de diminution des dépenses sociales ont porté atteinte à la lutte contre la pauvreté. Au niveau international il est frappant de constater que la pauvreté est la plus répandue là où les dépenses sont les plus faibles.

9. La promotion des emplois de débutants peu qualifiés et mal rémunérés, fondés sur des bas salaires et des aides à l'emploi, a créé de nouveaux problèmes. Dans un certain nombre de cas, les aides à l'emploi ont permis aux employeurs de baisser les salaires au lieu de créer de nouveaux emplois. En outre, de nombreux travailleurs se sont retrouvés bloqués en permanence dans des emplois à faibles qualifications et bas salaires. Pour eux, ce qui était autrefois "le piège de l'inactivité" est devenu "le piège des emplois peu qualifiés". Les statistiques semblent indiquer que les politiques d'activation ont contribué à incorporer la pauvreté dans le tissu même des marchés du travail d'un grand nombre de pays de l'OCDE. C'est ainsi que dans de nombreux pays de l'OCDE il reste indispensable de proposer aux travailleurs des normes minimum correctes dans le cadre d'un travail décent. Dans un environnement social et économique de ce type, la politique gouvernementale a un rôle essentiel à jouer pour faire augmenter les salaires et améliorer la sécurité des revenus. Le relèvement du salaire minimum et l'octroi d'incitations financières au travail peuvent interagir. De plus, la lutte pour mettre fin à la pauvreté des enfants et surmonter les situations sociales défavorisées héréditaires ne peut pas se fonder exclusivement sur les prestations sociales. Elle doit aussi être liée à la promotion de l'emploi, la sécurité de l'emploi et des salaires décents ainsi qu'à des améliorations dans le domaine de l'éducation et particulièrement de l'enseignement et de l'apprentissage.

Les politiques d'activation ne produisent des effets que si des emplois de qualité sont disponibles

10. Le chômage est une cause essentielle de pauvreté. Les pourcentages de pauvreté des ménages sans emploi sont en moyenne jusqu'à 5 fois supérieurs à ceux des ménages dont les membres ont un emploi. L'insécurité du marché du travail et l'instabilité de l'emploi notamment pour la main d'œuvre peu qualifiée et les familles monoparentales ont contribué aussi à accroître la pauvreté. Ces deux groupes sont aussi les cibles principales des politiques de "welfare to work" (principe selon lequel les bénéficiaires de l'allocation de chômage doivent fournir un travail en échange). La leçon à tirer de la récente expérience du marché du travail est simple et convaincante : il ne suffit pas de diminuer le nombre de personnes percevant des prestations sociales. Pour que les politiques d'activation produisent leurs effets, il faut des emplois. Par conséquent, en l'absence d'une demande suffisante de main d'œuvre, les méthodes de la carotte et du bâton n'aideront pas les chômeurs ou les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver du travail.

11. Afin de promouvoir l'emploi et d'augmenter le taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés, afin d'améliorer la vie professionnelle et de lutter contre l'exclusion, il faut se pencher attentivement sur la question de la qualité des emplois. C'est pourquoi il faut établir un lien entre la politique sociale et les politiques du marché du travail et de l'emploi pour s'attaquer au problème de la médiocre qualité d'un grand nombre d'emplois existants, promouvoir une nouvelle conception des systèmes de travail et offrir davantage de nouvelles

² Publication de l'UNICEF : Child Poverty in Rich Countries 2005, Florence 2005 (La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005)

possibilités d'apprentissage et d'acquisition de nouvelles compétences ainsi que la participation à la prise des décisions concernant le travail. Les emplois de qualité médiocre vont de pair avec la médiocrité de la satisfaction professionnelle, le stress et les problèmes de santé ; par conséquent, les gouvernements doivent en particulier :

- élaborer et mettre en oeuvre des politiques favorisant l'amélioration de la qualité des emplois et de la vie professionnelle ;
- encourager et soutenir les institutions du marché du travail afin qu'elles accordent une attention prioritaire à la qualité des emplois et de la vie professionnelle et qu'elles poursuivent des politiques appropriées ; et
- promouvoir la formation tout au long de la vie en renforçant les possibilités de formation et le droit à un congé-formation fondé sur des droits transférables.

L'instauration d'un meilleur équilibre entre travail et vie privée ne doit pas viser exclusivement les mères mais les parents

12. Dans certains cas cependant, même l'existence d'emplois peut ne pas suffire à permettre un passage à la vie active. Par exemple, certains parents uniques peuvent être confrontés à des frais élevés de garde de leur enfant qu'ils ne peuvent à peine couvrir avec leurs revenus. De ce fait, l'accès à des gardes d'enfants sûres et d'un prix abordable est indispensable pour les parents uniques. Il en est de même de l'amélioration des possibilités de concilier travail et vie de famille. Alors que l'un et l'autre sont nécessaires, ils ne sont pas suffisants. Les mères aussi bien que les pères ont besoin également d'emplois offrant à la fois sécurité et qualité.

13. Il n'est guère surprenant que tant les travailleurs que les employeurs aient montré un intérêt grandissant pour la mise en place de dispositions assurant un meilleur équilibre entre travail et vie privée, comme les accords sur l'aménagement du temps de travail et le congé parental. Ils permettent aux travailleurs de prendre des congés convenus à l'avance pour s'occuper de leurs enfants. Les congés pour les personnes à charge couvrent aussi les urgences imprévues concernant une personne à la charge du salarié comme une maladie ou un accident, une défaillance du dispositif de garde ou un incident à l'école.

14. D'après des travaux de recherche réalisés récemment au Royaume-Uni il apparaît que l'on met de plus en plus en oeuvre des politiques adaptées aux besoins des familles.³ Ces travaux indiquent que les dispositifs de soutien se rencontrent généralement plus :

- dans les grandes organisations ;
- là où les syndicats sont admis ;
- là où il y a des ressources en matière de RH et de bonnes performances ;
- là où il existe une forte participation des salariés aux prises de décisions ;
- dans les effectifs comprenant une grande proportion de femmes ;
- là où la main d'œuvre est très instruite et dispose d'une grande liberté d'organisation de son travail.

15. L'étude révèle aussi qu'en général les politiques adaptées aux besoins des familles s'accompagnent d'améliorations de la productivité et des performances. Toutefois, l'existence de pratiques d'aménagement du temps de travail dans une entreprise n'indique pas

³ DEX, Shirley/SMITH, Colin : The nature and pattern of family-friendly employment policies in Britain, Bristol: Policy Press, 2002. (Nature et caractéristiques des politiques de l'emploi adaptées aux besoins des familles en Grande-Bretagne).

systématiquement qu'elle se préoccupe des besoins des familles ou que l'on réussit à y équilibrer travail et vie privée. Les avantages de cette flexibilité peuvent revenir davantage à l'employeur qu'au salarié. De ce fait, la nécessité d'assurer une répartition équitable des avantages est une condition indispensable à la mise en oeuvre de dispositifs efficaces pour équilibrer travail et vie privée. L'éventail des possibilités doit être large :

- congé parental payé
- congé de paternité payé
- congé payé pour les urgences
- travail à domicile pendant le temps normal de travail
- possibilité de passer du travail à temps plein au travail à temps partiel
- service de crèche dans l'entreprise ou ailleurs
- aide pour les frais de garde des enfants
- accords d'aménagement du temps de travail.

16. La réussite des dispositifs permettant d'équilibrer travail et vie privée montre l'importance du marché du travail et des politiques sociales. Ils doivent offrir le cadre juridique approprié pour un meilleur équilibre travail-vie privée ainsi qu'une large gamme de services en matière de garde des enfants. Ni les politiques favorisant l'équilibre entre les sexes, ni les services de garde d'enfants mis à la disposition par l'employeur et subventionnés par le privé ne constituent une panacée pour garantir un bon équilibre entre travail et vie privée. D'après la pratique, il s'avère que la mise à disposition de services privés de garde d'enfants ne convient qu'aux travailleurs à plein temps très qualifiés et bien rémunérés alors qu'elle exclut les salariés à temps partiel et les salariés à bas salaires. Les syndicats ont un rôle important à jouer pour améliorer les dispositions de base d'un meilleur équilibre entre travail et vie privée, et du congé parental. En tant que représentants des travailleurs ils sont les mieux placés pour contribuer à la mise en place de dispositifs sur mesure fondés sur les besoins économiques et sociaux et garantissant non seulement des formules adaptées aux femmes mais plutôt aux parents et favorisant l'intégration. Le droit de concilier travail et vie privée ainsi que le congé parental doivent être accordés à tous. Il faudrait y inclure aussi les travailleurs temporaires, occasionnels et les ouvriers contractuels.

III. GARANTIR LA SÉCURITÉ PENDANT LA VIEILLESSE

Les systèmes de retraite doivent être financièrement viables et satisfaisants

17. Afin de faire face aux problèmes du vieillissement, la politique sociale doit s'attacher en particulier à réduire les risques de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les personnes âgées ainsi que parmi les classes d'âge qui sont en passe "d'avoir des cheveux blancs". Pour ce faire il faut revoir les récentes réformes des retraites afin de garantir un bon équilibre entre les cotisations et les prestations en tenant compte des interruptions de carrière liées au chômage, au congé de maternité et de paternité, à l'éducation des enfants, à la formation et au travail précaire.

18. Le mouvement syndical s'attend de toute évidence à d'importants changements démographiques aux vastes répercussions dans de nombreux domaines. Mais nous restons fermement convaincus que si l'on tient compte des préférences des travailleurs en matière de retraite et des taux probables de croissance économique à l'avenir, la plupart des collectivités seront en mesure d'assurer de très solides retraites par répartition, gérées par l'Etat, payables à partir de 65 ans avec indexation des salaires. Nous croyons qu'il est capital de conserver ces

systèmes pour qu'une grande partie de la population active puisse réellement avoir le choix de continuer à travailler ou de prendre sa retraite.

19. Mais dans le cadre du processus politique, on a partiellement perdu de vue le fait que les personnes âgées constituent « un atout pour la collectivité » comme l'a signalé la Charte du G8 de Turin « Pour un vieillissement actif ». Il existe encore un écart entre les discours sur le vieillissement et les politiques destinées à améliorer la santé, l'intégration sociale et la sécurité sociale des citoyens âgés. Les inquiétudes que suscitent les tendances démographiques à long terme n'ont pas entraîné un réexamen des approches traditionnelles du cycle de vie en trois étapes comprenant l'éducation, l'emploi et la retraite ni donné lieu à des stratégies plus intégrées fondées sur des partenariats actifs entre les gouvernements et les autorités publiques, les syndicats et les employeurs.

20. Le débat sur l'avenir des régimes de retraite par répartition gérés par l'Etat s'appuie en grande partie sur le fait que les cotisations obligatoires à ces régimes augmenteront à l'avenir sous l'effet du vieillissement de la population. Ce fait est souvent considéré comme intrinsèquement inacceptable en particulier dans une époque où un grand nombre d'éminents politiques se sont engagés à baisser les impôts. Mais quel que soit le mode de gestion ou de financement des retraites, si l'on doit préserver la part relative des revenus des retraités par rapport à la collectivité dans son ensemble, leur part du revenu national devra augmenter parallèlement à l'accroissement de leur proportion dans la population. C'est une donnée qui ne change pas avec un changement de systèmes de financement. Si l'on avait considéré dans le passé que la part de revenu affectée aux retraites ne pouvait pas être relevée, nous n'aurions pas réussi à diminuer la pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE.

21. Nous sommes d'avis que dans la plupart des pays, les systèmes de pension de retraite décents sont viables à long terme. Nous observons en outre qu'un grand nombre de pays n'utilisent pas la main d'œuvre disponible. Les taux généraux de chômage restent à des niveaux élevés inacceptables et certains groupes de la population active (les femmes, les immigrants, les personnes handicapées, les travailleurs âgés licenciés) restent chroniquement sous employés.

Il ne suffit pas d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite – il faut porter une attention toute particulière à ce qui se passe au-delà de l'offre du marché du travail

22. Le relèvement de l'âge légal de départ en retraite n'est ni le seul moyen, ni le plus souhaitable pour augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés. Un relèvement de l'âge légal seul n'entraînera pas systématiquement le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite. Afin de renverser la tendance à la retraite anticipée involontaire, il est extrêmement important de supprimer les pressions qui proviennent d'un taux de chômage élevé, de la restructuration des entreprises et d'une faible demande de main d'œuvre en favorisant des politiques économiques davantage orientées vers l'emploi. Il est important aussi de lutter contre l'accroissement de la précarité de fin de carrière à laquelle se trouvent confrontés un nombre croissant de travailleurs âgés et en particulier les travailleurs dépourvus de compétences et les femmes.

23. Il est souhaitable de faciliter les départs à la retraite en douceur. L'objectif implicite d'un départ à la retraite en douceur est de maintenir les travailleurs âgés dans la population active en diminuant leur temps de travail tout en leur accordant une garantie de ressources. Par ce biais, on peut contribuer à atténuer l'exclusion sociale des travailleurs âgés et c'est un

moyen de conserver des compétences précieuses au sein des entreprises et de transférer un savoir-faire aux salariés plus jeunes ; on peut également réduire la charge pesant sur les systèmes de retraite dès lors que les salariés sont en mesure de prolonger leur période d'activité au-delà de ce qu'ils prévoyaient. En outre, l'adaptation des exigences du travail aux problèmes de santé qui pourraient être liés à l'âge peut se faire plus facilement et permettre ainsi aux personnes âgées de rester plus longtemps que prévu en poste.

24. Les syndicats soutiennent les efforts déployés pour mettre au point une formule souple visant à assurer la flexibilité des départs en retraite afin de contribuer au vieillissement actif. Cependant, la décision volontaire des salariés d'accepter de prolonger leur vie professionnelle doit être considérée comme une condition indispensable d'une telle approche.

La solidarité entre les générations : réduire les dépenses au détriment des personnes âgées ?

25. L'obligation de solidarité entre les générations est de plus en plus utilisée pour soutenir les appels en faveur de changements de grande envergure des régimes de retraite. Les discussions actuelles sur les relations futures entre les générations adoptent une vue apocalyptique du vieillissement de la population en mettant l'accent sur les dépendances de la vieillesse et des personnes âgées en tant que bénéficiaires. En conséquence, la solidarité entre les générations est perçue comme une relation de financement/dépenses. Dans la réalité cependant, les relations entre les générations ainsi que le "contrat entre les générations" sont régis par un vaste ensemble de règles, normes, conventions et pratiques. De ce fait nos sociétés n'ont guère les mêmes prémices en matière de perception de ce que constitue la solidarité entre les générations et les relations entre les membres des différentes classes d'âge.

26. Dans plusieurs contextes nationaux les problèmes de dépenses liées à l'âge et notamment des prestations des régimes de retraite ont été grandement exagérés. Un exemple typique est celui de la proposition présentée actuellement par l'Administration pour réformer la sécurité sociale aux États-Unis. Si la productivité continue de croître comme au cours de ces dernières années et si l'économie américaine peut développer son potentiel, le prétendu problème de financement va grandement s'atténuer. Il est donc raisonnable aussi de supposer que nous pourrions faire face au problème de financement de la sécurité sociale sans démonter l'édifice de la protection sociale et abandonner la justice sociale. Il faut insister également sur le fait que nous n'allons pas résoudre le problème de l'instauration de l'équité entre les générations en matière de retraite en remplaçant les régimes de retraite par répartition par des régimes de retraite fondés sur la capitalisation.

27. Alors que l'on peut penser que les ponctions exercées sur le revenu national (et les finances publiques) par les personnes âgées augmenteront, cela ne signifie pas que les travailleurs actifs seront nécessairement confrontés à une baisse de leur niveau de vie. La croissance économique a conduit à l'enrichissement des pays de l'OCDE mais la question principale est de savoir de quelle manière cette richesse est répartie. Même dans des pays comme la Corée, qui ont à faire face à des trajectoires rapides de vieillissement, des augmentations du salaire réel de seulement un demi-pour cent par an suffiront pour que les rémunérations des travailleurs actifs, nettes de cotisations aux caisses de retraite, continuent d'augmenter tandis que la part de revenu affectée aux cotisations aux caisses de retraite augmentera. En raison de la chute de croissance de la population active dans les pays de l'OCDE, la croissance de la productivité devra devenir un élément plus important de la croissance économique.

28. Enfin et surtout, tout débat sérieux sur les moyens d'assurer la solidarité entre les générations doit tenir compte du fait que, dans la plupart des pays de l'OCDE, les personnes âgées cèdent des ressources financières importantes à leurs descendants même lorsque les conditions économiques sont défavorables. Ces cessions influent sur, et complètent la protection sociale proposée par le système. Ce faisant, elles fonctionnent d'une certaine manière comme une assurance non officielle en maintenant et renforçant les liens sociaux face aux risques et problèmes nouveaux. Enfin, il faut garder à l'esprit que les générations futures devront une partie de leur richesse aux investissements faits par la génération actuelle et ses prédécesseurs.

IV. MODERNISATION DE LA PROTECTION SOCIALE AU LIEU DE LA PRIVATISATION

La privatisation des prestations de protection sociale : tout sauf intéressante

29. La privatisation des prestations de protection sociale n'est pas une option qui permettra de renforcer la cohésion sociale et la justice sociale. Selon les informations dont nous disposons, la privatisation n'augmente pas l'efficacité des marchés grâce à la libéralisation. De la même manière, il faut dire que l'on ne peut guère s'attendre à des réductions importantes des coûts avec des prestations privées de protection sociale. De plus, la concurrence entre les différents prestataires à but lucratif ne garantit pas une offre plus satisfaisante de même que les prestations privées de protection sociale n'améliorent pas non plus le choix des consommateurs. Au contraire, la privatisation provoque des effets sélectifs et la ségrégation. Le plus souvent, les prestations privées de services sociaux profitent en particulier aux familles à revenus élevés mais pas aux personnes peu qualifiées et à bas salaires. Il faut souligner aussi à cet égard que les perspectives d'élargissement du financement privé de la protection sociale sont plutôt limitées. Ceci s'applique en particulier aux familles de travailleurs. Leurs cotisations aux régimes de retraite, d'assurance maladie et leurs dépenses d'éducation ont augmenté au cours des dernières années alors que leurs salaires et leurs rémunérations ont stagné.

30. Les politiques permettant de compter davantage sur des organismes à but non lucratif, le milieu extra-hospitalier et les organisations fondées sur la foi (ONG) ne se sont pas avérées un grand succès. La réussite de ces organisations a été surtout locale et à petite échelle. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent rester le principal fournisseur de protection sociale. Il y a cependant un rôle pour d'autres acteurs comme les syndicats et les employeurs. Il s'agit en particulier de la nécessité de mettre l'accent sur la prévention. C'est dans ce domaine que les principaux acteurs des relations entre les partenaires sociaux, les syndicats et les employeurs peuvent contribuer à limiter les dépenses sociales en diminuant les risques pour la santé sur le lieu de travail, en améliorant les conditions de travail et en renforçant les systèmes de santé au travail.

Il est possible de moderniser les systèmes de protection sociale

31. L'expérience que nous avons tirée des très nombreuses réformes adoptées au cours de ces dernières années indique qu'il n'existe pas "une seule et meilleure façon" de réformer le monde de la protection sociale. Cependant, à partir d'études comparatives des récentes expériences de réformes, on a pu identifier au moins un ensemble de conditions décisives indispensables pour assurer la réussite des politiques concernant la modernisation de la

protection sociale. ⁴ Parmi les facteurs décisifs, citons le débat public et la participation de toutes les parties prenantes, les négociations et la recherche d'un consensus sur le diagnostic, les principes et les objectifs de la réforme de la politique sociale. En outre, il est important de créer une tribune pour les échanges politiques entre les principaux acteurs participant, d'élaborer pour la réforme envisagée des principes de base communs publics et largement partagés. Enfin et surtout, il est important de mettre au point une stratégie globale concernant les principaux domaines d'intervention et de transformer les prestations sociales au lieu de les réduire et de forcer les gens. Les prestations sociales doivent offrir aux gens de réelles possibilités de faire des choix stratégiques. L'aboutissement doit être une amélioration sociale et économique, pas simplement une réduction des prestations de protection sociale.

\\Tuac_2000\company\Statements\TUAC_note-OecdSocPolMin2005FWhp.doc

⁴ Pallier, B. :Social protection reforms in Europe: Strategies for a new social model, Ottawa 2004, CPRN Social Architecture Papers, Research report F37, p.13 (Les réformes de protection sociale en Europe : stratégies pour un nouveau modèle social).