

# NEWS

mensuel  
Date: August 1991  
No: 165



# SOLIDARNOSĆ

ISSN 0771-9388

Editeur responsable : Joanna Pilarska  
15, Drève des Aubépines, 1332 Genval, Belgium  
tél. 02/652.12.20 fax 02/652.02.88 tlx 24464 sol bk b

## Solidarność souhaite aux peuples indépendants de "l'empire éclaté" la bienvenue dans la grande famille des nations libres

\* \* \*

### Politique sociale : problèmes et dilemmes

Thèses élaborées par le Ministère du Travail et de la Politique Sociale - Varsovie, juillet 1991

#### I. Les objectifs et les principes d'une politique sociale

Celui qui donne l'inspiration et qui exécute des transformations d'un système est responsable de ses effets sociaux. Le sentiment de sécurité au niveau social est une condition indispensable pour obtenir le consensus social afin de pouvoir opérer les modifications du régime.

Il n'est pas possible de limiter les objectifs de la politique sociale uniquement aux tâches liées à la protection contre les conséquences douloureuses du programme de la transformation du système économique et du programme de la stabilité de l'économie. La politique sociale, outre ses fonctions de protection garantissant à tous un certain niveau de sécurité, accomplit également une fonction mobilisatrice vis-à-vis des individus et des groupes. Politique sociale et politique économique contribuent ensemble au développement de la société et des individus.

La politique sociale devrait assurer à tous les chances égales dans le jeu économique; elle devrait garantir le minimum de sécurité à tous ceux qui ne sont pas capables - définitivement ou temporairement - d'y participer et rendre possible l'accès au retour.

L'entrée au Conseil de l'Europe, et plus tard dans la Communauté Européenne nous oblige à accepter les objectifs bien définis de la politique sociale et d'accomplir les exigences de la Charte Sociale Européenne ainsi que de la Charte des Droits Sociaux Fondamentaux des Travailleurs des Communautés Européennes. Les signataires de ces documents s'engagent à mener une politique qui

favorise la création des conditions de réalisation efficace des droits sociaux dans le domaine du travail, de l'assurance sociale, de la famille, de l'éducation, de la protection de la santé et de l'aide sociale. Ils s'engagent également à assurer les normes minimales de la sécurité sociale.

Actuellement, dans le domaine de la politique sociale doivent être réalisés deux objectifs.

1. Les activités visant à diminuer les coûts sociaux des transformations économiques et à contrecarrer des réelles menaces sociales comme l'étendue de la pauvreté, le développement du chômage de longue durée, ou la détérioration de l'état de santé de la société. D'autre part, les activités visant à éliminer la peur devant les changements économiques et sociaux, et aboutissant à l'acceptation sociale du programme des réformes.

2. Le système de politique sociale doit être transformé pour devenir plus rationnel et plus efficace dans ses fonctions de protection. Cela signifie que les moyens qui y sont consacrés bénéficient aux personnes et aux familles qui en ont réellement besoin. Aussi le poids de cette politique doit être déplacé graduellement de ses fonctions protectrices vers les fonctions mobilisatrices. Il en est de même dans la politique de santé où l'on passe du curatif au préventif. Cela va augmenter la mobilité et l'activité sociale indispensables dans la période de transformations brutales des structures et des systèmes. Ceci est valable également pour l'économie de marché vers laquelle nous nous dirigeons. Ainsi, les moyens destinés à la politique

4° P. 12007

sociale vont contribuer à augmenter l'activité économique. Il nous faudra bâtir de nouvelles institutions et trouver de nouveaux outils pour réaliser la politique de redistribution de l'Etat afin de remplacer ceux qui caractérisaient l'ancien régime et qui sont liquidés actuellement. Il faut également promouvoir une mentalité sociale consciente des

objectifs et des directions à prendre dans la redistribution des revenus, fondement indispensable d'une politique sociale dans un pays démocratique, détruite en grande mesure par les mécanismes d'un Etat totalitaire. Il faut construire un modèle de politique sociale formé dans une perspective de dialogue entre tous les partenaires sociaux.

## II. Les obstacles et les dangers

Le facteur déterminant les difficultés actuelles de la politique sociale et de son peu d'efficacité est le manque de coordination entre la politique économique et sociale. En effet, la politique sociale est complètement soumise à la politique économique; souvent il ne lui reste qu'à réagir dans l'immédiat et après coup face aux conséquences socialement indésirables de la politique économique. La politique économique est définie sans prendre en considération les conséquences sociales des décisions prises, c'est-à-dire sans déterminer simultanément les actes indispensables de la politique sociale qui les accompagnent.

Il est inadmissible - pour donner un exemple - d'arriver à des situations où les projets de lois fiscales, fondamentales du point de vue de la politique distributive de l'Etat et par là même pour la politique sociale, sont élaborées en tenant compte principalement de leurs aspects fiscaux et de leurs conséquences économiques, sans prendre en considération les principes généraux de la politique de la re-distribution, ses objectifs, ses orientations ainsi que ses dilemmes. Tous ces aspects devraient indiquer l'échelle de la progression des impôts des personnes physiques, l'étendue des facilités et d'exonérations. De la même manière, pour prendre un autre exemple, la politique de privatisation et de re-privatisation - ayant une influence substantielle sur les problèmes de la re-distribution - est menée sans coordination avec les objectifs sociaux des transformations opérées. Un autre exemple : un dérèglement brutal du marché des produits pharmaceutiques a provoqué l'augmentation des dépenses budgétaires de l'Etat destinées aux remboursements de médicaments.

Cette situation augmente fatalement le coût social réel de la stabilisation économique et de ses transformations. En même temps, elle augmente le sentiment subjectif de menace dans la société, suscitant des tensions sociales et des pressions revendicatives. Ce qui renforce le modèle revendicatif de la politique, en limitant en même temps la liberté de choix des décisions économiques et sociales, entreprises dans les conditions des

tensions et des pressions.

La manière dont la politique sociale a été formulée jusqu'à présent, dans un contexte de pressions, de tensions et de moyens insuffisants, sans coordination avec la politique économique, se limite à ses fonctions de protection. Elle est par conséquent moins efficace et moins rationnelle qu'elle pourrait l'être dans des conditions d'intégration et de coordination d'action avec la politique économique. Les possibilités de réaliser les objectifs de la politique sociale seront déterminées essentiellement par les développements de la situation économique, le temps nécessaire pour combattre la récession et le moment d'entrée sur le chemin de la croissance de l'activité économique. Les décisions dans le domaine économique doivent prendre en considération la nécessité de réaliser au moins le minimum de garanties de la pacification sociale.

Il nous manque des diagnostics des conséquences sociales de la politique des transformations du système. Quand on ne sait pas quels changements dans la re-distribution sont apportés par les transformations précédentes, il n'est pas possible de déterminer une politique lucide de re-distribution à l'avenir. Il manque d'un diagnostic complet concernant les effets de la re-distribution de tous les changements économiques depuis 1989 : l'élimination des suppléments pour l'alimentation, pour les loyers et autres frais de logement, des changements radicaux dans la structure des prix, les nouvelles charges dans le budget des ménages découlant du fait que de nombreux services sociaux ne sont plus gratuits. Nous ne connaissons pas non plus toutes les conséquences sociales provoquées par le développement du secteur privé, le processus de la privatisation des entreprises, la politique de limitation des salaires dans le secteur public, la politique de l'indexation des salaires du secteur budgétaire, la différenciation du niveau de la récession dans différents secteurs de l'économie et différentes régions du pays. Pour donner une image complète de la situation, il serait nécessaire de connaître les pronostics démographiques et une analyse des tendances dans le domaine de la santé.

Ceci est indispensable afin de prévoir l'évolution des phénomènes sociaux à court et moyen terme, et pour établir l'orientation et l'étendue de la politique de la re-distribution des revenus. Le programme économique réalisé depuis presque deux ans a obtenu - initialement - une acceptation automatique basée sur la confiance sociale à l'égard de la nouvelle configuration des forces politiques. Mais en même temps, il n'a jamais été négocié dans son ensemble par les partenaires sociaux du gouvernement. L'analyse du développement ultérieur des phénomènes et particulièrement les fluctuations du climat social et des conflits qui se sont multipliés dernièrement permet de se rendre compte quel est l'impératif fondamental du processus de transformations : c'est la création d'un mécanisme permettant l'entente mutuelle entre les

partenaires de la vie sociale. Dans le cas contraire, la réalisation du programme économique est vouée à l'échec. En effet, la période de transformations du système se caractérise par une accumulation des situations conflictuelles qui ne peuvent être résolues qu'à travers des mécanismes de négociation. Ce problème est également observable dans d'autres pays. La nécessité d'une acceptation sociale du programme de transformations économiques est aussi perçue par des institutions internationales telles que le Fonds Monétaire International. Ainsi, dans son intervention lors de la 78<sup>e</sup> session de la Conférence Internationale du Travail, M. Michel Camdessus, directeur général du FMI, déclare : comme préalable à tout processus de transformations, il faut reconnaître la nécessité de participation conjointe de partenaires au niveau local et central.

### III. Les principales orientations des activités

#### A. L'union de la politique économique et sociale

Il est indispensable d'introduire des changements organisationnels aboutissant à l'accroissement du poids de la politique sociale dans les travaux du gouvernement afin de garantir la coordination des actions de la politique sociale et économique. Il faut créer dans le cadre du gouvernement un forum émettant des opinions et analysant les résultats sociaux des décisions politiques et économiques, des stratégies mises en place. Ce forum doit garantir une collaboration intersectorielle avant la prise des décisions. Il doit également établir les normes selon lesquelles les décisions économiques du gouvernement seront formulées. A chaque fois, ces normes serviront d'instrument d'évaluation prévisionnelle aussi bien dans le domaine économique que social. Ce procédé rendrait plus facile la prise des décisions simultanément sur le plan des politiques sociale et économique.

Il est nécessaire d'élaborer un programme de politique socio-économique du gouvernement pour les années à venir. Un tel programme exige l'établissement d'un organigramme des modifications susceptibles de permettre l'introduction des nouvelles solutions à la place des anciennes, en voie de disparition; des institutions qui, jusqu'à présent, exerçaient un rôle important dans le domaine de re-distribution (dotations, services sociaux gratuits, fonds sociaux des entreprises et fonds de logement).

La création d'un programme socio-économique nécessite une évaluation des conséquences sociales des transformations économiques effectuées jusqu'à présent. Le gouvernement, pour élaborer sa poli-

tique, dispose de nombreux diagnostics concernant la situation économique. Nous estimons que des diagnostics et des prévisions devraient devenir un élément essentiel du processus décisionnel au niveau gouvernemental. Il faudrait confier à un groupe intersectoriel la tâche de déterminer l'étendue de ces travaux et des solutions organisationnelles indispensables à leur création. Il faut construire une infrastructure de recherche pour ces activités, stable et politiquement indépendante.

Le travail de l'Office des Statistiques doit devenir plus efficace. Il doit adapter ses recherches aux besoins des analyses de la politique sociale en mettant l'accent également sur les aspects fondamentaux et les délais d'élaboration des résultats.

#### B. Les choix et les dilemmes

Elaborer une politique sociale demande que soient résolus au fur et à mesure de nombreux dilemmes et que des choix déjà faits soient transformés en une action à long terme et en une politique consciente du gouvernement dans le domaine de la re-distribution.

1. Les orientations de la politique de l'Etat à propos de la différenciation grandissante en matière de revenus et des critères de la politique de re-distribution sont à formuler. L'augmentation des différenciations sociales est inévitable durant la période des changements du système économique mais le choix du rythme de cette augmentation est possible, surtout au cours des périodes où le niveau moyen de revenus est en chute ou en stagnation.
2. La récession persistante de l'économie aiguise la nécessité de choisir la part de la consommation

dans le revenu national et la proportion de ce revenu consacrée à la consommation provenant des fonds sociaux.

3. Le problème crucial est la décision de l'Etat de s'engager dans une politique qui contrecarre la régression économique et sociale dans les régions du pays sous-développées ou menacées. Il faudrait déterminer le moyen de sélectionner des régions (toutes celles qui sont menacées, ou en état actuel de dégradation) et l'étendue de la re-distribution des moyens budgétaires destinés à cette fin. Le choix de l'importance d'une politique régionale, est en effet un choix en matière de réalisation du principe d'égalité des chances. L'abandon d'une telle politique signifie une décision qui préjuge de l'augmentation des différentiations. Mener une politique visant l'égalité des chances du développement des régions sous-développées ou menacées limite dans une certaine mesure les possibilités de développement des autres régions.

4. Un dilemme fondamental constitue également le degré d'engagement de l'Etat dans une politique qui contrecarre le chômage de longue durée. En comparant notre situation avec celle des pays européens moins développés, où le taux de chômage peut atteindre jusqu'aux environs de 20%, il faudrait se demander si et dans quelle mesure il faut tenter d'empêcher la formation de groupes sociaux privés d'emploi pendant une longue période ou définitivement.

5. Afin de protéger les travailleurs de manière durable contre l'insolvabilité des employeurs, il est indispensable d'organiser des institutions relayant les revendications salariales. Cela signifie la nécessité de créer des fonds basés sur les cotisations des employeurs et des travailleurs. Une lacune en matière de solution dans ce domaine (bien qu'il faille aussi voir les effets négatifs - comme l'augmentation de charges sur les revenus) équivaldrait le non-respect du droit au salaire.

6. La décentralisation de la politique sociale constitue une orientation souhaitable de sa transformation; il est pourtant indispensable de créer des conditions d'activité des bénéficiaires de cette politique au niveau local ainsi que la formation des outils permettant à l'Etat d'influencer le sens de cette politique. Par exemple, la reprise par les coopératives locales des crèches, écoles maternelles et écoles (à l'avenir également des unités de soins de santé), doit répondre à la question dans quelle mesure et avec quels outils l'Etat va garantir l'accès de tous à l'instruction et aux soins de santé.

7. Une solution doit être trouvée en ce qui concerne le niveau et l'étendue des soins de santé, accessibles à tous sans entraves financières.

8. Il faut trouver également des solutions quant aux orientations et aux outils par lesquels l'Etat s'engage dans une politique de famille, de jeunesse et de l'enfance.

### **C. Construction des institutions de dialogue entre partenaires sociaux**

Il faut tenter de bâtir un système de négociation permanente entre les partenaires sociaux en matière de choix fondamentaux relatifs à la politique socio-économique afin de créer une base stable d'activités d'organisation et de législation du Gouvernement. Cette tâche n'est pas simple actuellement, elle demande une orientation claire et des actions préparatoires. Le premier pas dans cette direction est l'initiative gouvernementale d'adopter des règles de négociation mettant en ordre la collaboration entre le Gouvernement, les syndicats et les associations d'employeurs.

### **D. Garanties de la paix sociale**

Il est indispensable de formuler l'ensemble des garanties en matière de paix sociale. Ces garanties devrait prendre en considération : des revenus minimum garantis dans différents domaines (les retraites et pensions minimum, les allocations de chômage minimum, les salaires minimum etc.); des garanties concernant les revenus pour les familles et les personnes particulièrement exposées au risque (handicapés, sans emploi, malades, âgés etc.), pour ceux qui sont privées durablement ou périodiquement des possibilités d'assurer leurs besoins, comme des garanties de sécurité sociale, liées également aux relations de travail (protection des droits de travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, accès au syndicat, respect de la sécurité et d'hygiène du travail etc.); enfin comme dans le domaine d'accès aux services sociaux tels que les soins de santé, éducation et logement. En même temps, sont nécessaires des actions favorisant le respect des garanties déjà existantes dans les domaines des revenus et juridique: (création des moyens budgétaires adéquats, obligations légales, augmentation des cotisations en matière d'assurance payées par le secteur privé, introduction d'un système d'exécution des cotisations d'assurance, un contrôle du respect du droit de travail et d'autres prescriptions légales (élargissement des prérogatives de l'Inspection du Travail et du Procureur et du Ministère de la Justice).