Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12731
29 septembre 2011

Les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2010-2011

Contribution
Commission des questions sociales, de la santé et de la famille
Rapporteure: Mme Marietta KARAMANLI, France, Groupe socialiste

1. Conclusions de la commission

La commission des questions sociales, de la santé et de la famille félicite la rapporteure, Mme Birutė Vėsaitė, pour son rapport sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2010-2011. La commission estime que les politiques de développement économique nécessitent une transformation pour contrer l'instabilité sociale.

La commission soutient pleinement le projet de résolution proposé par la commission des questions économiques et du développement et propose des amendements visant à renforcer le projet de résolution du point de vue des droits sociaux.

2. Contribution proposée au projet de résolution

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 16, ajouter les paragraphes suivants:

«17. L'Assemblée élargie se réjouit des résultats de la réunion ministérielle de l'OCDE "Construire un avenir plus juste: le rôle des politiques sociales", tenue à Paris les 2 et 3 mai 2011. Elle recommande aux Etats membres d'assurer un engagement plus fort de l'OCDE dans l'étude et le conseil en matière de politiques sociale et de la santé, telles que les politiques sociales dans le contexte de la reprise économique, les politiques en faveur des familles, des jeunes et des enfants, et la solidarité intergénérationnelle. En outre, elle demande à l'OCDE de s'assurer que ses politiques tiennent dûment compte des engagements étatiques en matière de droits humains, et des résolutions et des recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'interface des droits humains et des politiques sociales et économiques, y compris la Résolution 1792 (2011) et la Recommandation 1958 (2011) sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux, la Résolution 1800 (2011) et la Recommandation 1963 (2011) «Combattre la pauvreté», et la Résolution 1828 (2011) sur la forte baisse du taux d'emploi des jeunes: inverser la tendance.

18. L'Assemblée élargie demande un engagement plus important de l'OCDE dans le domaine des politiques sociales, et lui demande notamment:

18.1 d'étudier les effets positifs et négatifs de la taxation de la richesse en tant que moteur de justice sociale, afin de réduire les inégalités et d'assurer l'efficacité et la stabilité économique, et de mettre en place une taxation équitable de tous les profits pour effectuer une répartition plus juste des richesses, répartition faisant l'objet d'une attention plus particulière;

18.2 de conseiller les Etats membres d'adopter des politiques ambitieuses de lutte contre la pauvreté, notamment à travers la construction de logements sociaux et d'accès aux biens essentiels (eau, énergie, etc.);

18.3 d'accompagner les Etats membres, en coopération avec l'Organisation internationale du travail, dans la recherche d'une politique cohérente en ce qui concerne les négociations sur le travail,compte tenu du fait qu'un meilleur combat contre le chômage et une plus juste rémunération passent aujourd'hui par des procédures de négociations patronales et syndicales, y compris au niveau international;

18.4 de promouvoir des politiques de santé respectueuses du droit de tout un chacun de bénéficier de soins de santé appropriés et de qualité, à des prix raisonnables pour toutes les catégories de la population;

18.5 d'encourager tous les Etats membres à maintenir les droits sociaux, particulièrement en période de crise;

18.6 d'appeler tous les Etats à assurer l'accès des jeunes à l'éducation, la formation et l'emploi.»

3. Exposé des motifs par Mme Karamanli, rapporteure pour avis

3.1. Introduction

1. La rapporteure est préoccupée par le contexte général dans lequel évoluent les politiques économiques, comme cela est mis en exergue dans le rapport de la commission des questions économiques et du développement. La croissance ne reste pas seulement modeste, elle est aussi fragile, ce qu'indiquent les derniers indicateurs disponibles[1]. Ces données montrent effectivement que, dans les pays de l'OCDE, le désendettement du secteur privé, par exemple des banques, se poursuit et les politiques budgétaires deviennent restrictives. Elles montrent aussi que, dans les pays émergents, les politiques monétaires deviennent plus restrictives pour lutter contre l'inflation.

2. La rapporteure souligne les points où il y a accord total avec le rapport de la commission des questions économiques et du développement, des points qui nécessiteraient des actions spécifiques de la part des Etats membres de l'OCDE, comme le maintien et le développement de politiques de création d'emplois, notamment en direction des jeunes (en y ajoutant les mesures en direction des femmes et des travailleurs seniors); la lutte contre les inégalités; des mesures pour lutter contre le creusement des écarts entre les pays riches auxquels appartiennent les Etats membres de l'OCDE et les pays émergents ou pauvres; le développement d'énergies renouvelables et d'une industrie «verte»; et la mise en œuvre de nouveaux indicateurs prenant mieux en compte la qualité de vie et notamment le logement et la santé.

3. La rapporteure salue les décisions prises lors de la réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales, qui s'est tenue à Paris les 2 et 3 mai 2011, où les ministres ont évalué l'impact social de la crise économique mondiale et comparé les approches adoptées par les Etats membres de l'OCDE pour mettre les politiques sociales au service de la reprise économique[2]. Dans le communiqué final de la réunion, intitulé «Construire un avenir plus juste: le rôle des politiques sociales», les ministres ont réaffirmé leur détermination à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale et à assurer une protection sociale adéquate et financièrement viable.

4. L'engagement en faveur des familles, des jeunes et des enfants nécessite des mesures spécifiques, y compris, par exemple, la création de services de garde d'enfants accessibles, de qualité et d'un coût abordable. En même temps, la rapporteure prend note des propositions en ce qui concerne la solidarité intergénérationnelle, mais souligne qu'il faudrait une concertation et une analyse sérieuses des conséquences possibles du report de l'âge effectif de départ à la retraite et de la réforme des retraites, surtout dans les pays où l'espérance de vie n'est pas aussi élevée que dans certains pays de l'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord.

5. La rapporteure salue les propositions sur les orientations futures des travaux de l'OCDE, notamment sur l'évaluation des politiques sociales, ainsi que les nouveaux axes stratégiques proposés, tels que les politiques sociales en faveur des jeunes, le logement social et les dispositifs de protection sociale.

---

1. . Voir l'étude «Le freinage de la croissance mondiale n'est pas étonnant», 1er août 2011, Flash Economie, Natixis.
2. . La rapporteure proposerait de demander aux Etats de mettre les politiques économiques au service du progrès social.

6. La rapporteure souligne toutefois la nécessité d'assurer une certaine cohérence avec les travaux déjà en cours sur les mêmes thèmes dans d'autres organisations internationales, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'avec les travaux entrepris par les organisations internationales au niveau régional[3].

7. Par ailleurs, la rapporteure souligne que les propositions faites dans le cadre de l'OCDE devraient tenir compte des mécanismes de protection des droits sociaux au niveau international, notamment celui des Nations Unies, ainsi que des mécanismes de protection des droits sociaux au niveau régional, comme les conventions du Conseil de l'Europe, et notamment, la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163), pour les Etats parties concernés.

8. Plus particulièrement, en matière de droit à la santé, la rapporteure souligne qu'il faudra s'assurer que les politiques de santé sont plus respectueuses du droit de tout un chacun de bénéficier de soins de santé appropriés et de qualité, à des prix raisonnables, surtout quand il s'agit des soins de santé pour la maternité et la petite enfance, ainsi que d'accès aux médicaments pour les plus démunis.

9. Le suivi des indicateurs précis, comme suggérés par l'OCDE dans son programme d'indicateurs de bien-être, permettra d'avoir une vision beaucoup plus claire pour formuler ensuite des politiques de santé plus efficaces et pour mettre en place des systèmes de santé plus performants. Les Etats pourront améliorer l'efficacité des systèmes de santé par la coordination des soins et l'utilisation de nouvelles méthodes de travail, des méthodes plus performantes grâce aux technologies de l'information.

10. Le suivi des données et des indicateurs sur l'évolution des besoins en matière de santé permettra de trouver assez tôt des solutions aux nouveaux défis. Ainsi, par exemple, il a été calculé que les dépenses de prise en charge de la dépendance dans les pays de l'OCDE devraient, sous l'effet du vieillissement de leurs populations, doubler – voire tripler – d'ici à 2050. Selon un nouveau rapport de l'OCDE[4], les gouvernements doivent améliorer la viabilité budgétaire de leurs politiques en la matière, et mieux épauler les aidants familiaux et les travailleurs du secteur, pour pouvoir assurer la prise en charge de longue durée.

3.2. Observations et suggestions pour les futurs axes des travaux de l'OCDE

11. La rapporteure note aussi les points qui pourraient faire l'objet d'observations et de commentaires complémentaires. Elle souligne tout d'abord les interrogations nées du risque que tous les Etats coupent simultanément dans leurs dépenses publiques, et notamment celles préparant l'avenir (dépenses d'éducation) et les dépenses sociales actives (accompagnement de tous ceux que le marché du travail n'emploie plus ou pas à temps plein). Il faudrait signaler le risque supplémentaire de récession pour tous.

12. Il est nécessaire de mettre en place des politiques publiques efficaces en matière de lutte contre les inégalités sociales, car ces dernières sont sources d'inégalités pour ce qui est de la santé et de la longévité des individus, et ont des répercussions sur les comportements violents[5]. Il faudrait mettre en place des politiques de l'emploi ambitieuses. La création de nouveaux emplois pourrait être liée aussi au contexte de la crise en matière d'énergies fossiles et à l'opportunité que représentent une croissance «verte» et un développement durable.

13. Il est important de considérer l'investissement social[6] comme une composante de toute politique globale et des échanges économiques au plan international, et de voir que le creusement des inégalités a un coût social et économique. Le principe de l'investissement social est de placer en priorité les dépenses favorables à la constitution et à l'entretien du capital humain. Raisonner et proposer des politiques en termes d'investissement, c'est contrer la critique de l'Etat providence selon laquelle les dépenses sociales seraient d'abord, et donc essentiellement, une charge et un coût. Par exemple, la mise en place de mesures d'intervention pour les enfants défavorisés le plus tôt possible – telles que l'accueil de la petite enfance – permettra d'atteindre l'objectif d'égalité des chances.

---

3. . En Europe, notamment au sein du Conseil de l'Europe (surtout en ce qui concerne la mise en œuvre de la Charte sociale européenne (révisée)) et de l'Union européenne (en ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux).

4. . «Besoin d'aide? La prestation de services et le financement de la dépendance», OCDE, 2011.

5. . Les phénomènes de violences urbaines montrent à quel point les inégalités sociales peuvent créer des tensions et être des sources de profondes colères des jeunes d'aujourd'hui, ainsi qu'intensifier le sentiment d'exaspération. Cela est d'autant plus accentué par l'absence d'intégration de certaines catégories sociales et par une aggravation des fractures sociales. Voir Richard Wilkinson et Kate Pickett, The spirit level, Why Equality is Better for Everyone, Penguin, 2010.

6. . Voir aussi Jacques Delors et Michel Dollé, Investir dans le social, Paris, Odile Jacob, 2009.

14. Des suggestions pour un engagement plus important de l'OCDE dans le domaine des politiques sociales ayant un impact fort dans le domaine économique pourraient être faites, notamment dans les domaines suivants: la taxation de la richesse, la lutte contre la pauvreté, et les négociations internationales sur le travail.

3.2.1. La taxation de la richesse

15. La rapporteure note la nécessité d'une étude approfondie de la situation dans les Etats membres de l'OCDE en ce qui concerne la taxation de la richesse et des revenus. Il s'agit, d'un côté, de savoir à combien et comment sont taxés les revenus du travail, et, d'un autre coté, de savoir à combien et comment sont taxés les revenus du capital. Les propositions d'aligner la taxation des revenus du capital sur celle du travail[7], ainsi que la proposition de mettre en place une taxation équitable de tous les profits pour une répartition plus juste des richesses[8] devraient faire l'objet d'une attention plus particulière. Parmi les effets tout à fait positifs, tels que la diminution de la dette publique, l'accroissement de la taxation des hauts revenus et du capital permettrait, selon la rapporteure, de réduire la prise de risque excessive dans le secteur financier.

16. Il faudrait évaluer les dispositions fiscales en vigueur et vérifier leur efficacité économique au service d'une croissance pour tous et, le cas échéant, les adapter en tenant compte des considérations d'équité et des besoins actuels en recettes, particulièrement lorsque les groupes à hauts ou très hauts revenus ont profité dans le passé d'un allégement de la charge fiscale globale qui pèse sur eux. Dans ce cas, des hausses d'impôt progressives, obtenues par exemple en renforçant le respect des règles, comme c'était le cas avec la «règle de gage» des dépenses fiscales en France[9], et en élargissant la base d'imposition peuvent constituer une bien meilleure façon de dégager des recettes supplémentaires pour l'effort d'assainissement budgétaire.

17. Des réformes allant dans le même sens contribuent également à atténuer une partie de l'écart de plus en plus marqué entre hauts et bas revenus[10]. L'écart des revenus n'est pas forcément justifié par des actions ou des résultats économiques. La réduction de cet écart peut être source d'efficacité économique. Une étude sérieuse permettant la comparaison des politiques publiques dans ce domaine au niveau international pourrait être entreprise par l'OCDE.

3.2.2. La lutte contre la pauvreté: vers une société plus équitable

18. La pauvreté des ménages avec enfants augmente dans presque tous les pays de l'OCDE. En moyenne, dans l'ensemble de la zone OCDE, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales dépassent tout juste 2,2 % du produit intérieur brut (PIB). Les pouvoirs publics doivent s'assurer que les politiques d'aide sociale protègent les plus vulnérables, comme le préconise le rapport publié par l'OCDE «Assurer le bien-être des familles».

19. Comme cela a été mentionné par les ministres dans le communiqué final de la réunion ministérielle des 2 et 3 mai 2011, «les politiques redistributives et une forte croissance de l'emploi de qualité restent des éléments clés des stratégies destinées à corriger l'insuffisance des revenus et à contribuer à réduire les inégalités de revenu».

20. La protection des personnes les plus pauvres et démunies, la protection contre des risques grâce à une assurance collective en cas de chômage, de maladie, de maternité, ou pour la retraite sont des objectifs atteints grâce aux politiques redistributives.

---

7. . Certaines estimations montrent qu'au niveau national, en France, l'ensemble du capital est taxé de façon effective à 18,8 % et que l'ensemble du travail est taxé de façon effective à 44,5 %. Voir «Partage de la richesse et taxation du capital», Damien Smagghe, 2010.
8. . Ibid.
9. . En vertu de l'article 12-II de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, il est spécifié que «les créations ou extensions de dépenses fiscales […] sont compensées par des suppressions ou diminutions […] pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexe à la présente loi […]». Cette règle n'a été respectée ni en 2009 ni en 2010. Ainsi les créations et extensions de dépenses fiscales pour 2009 étaient supérieures de 1,2 million d'euros par rapport au gain des suppressions et réductions, le même écart étant estimé à 1,9 million d'euros pour l'année 2010. Voir le rapport public annuel 2011 (février 2011) de la Cour des comptes.
10. . Voir le Document d'information, Session 1, «La crise économique et au-delà: les politiques sociales pour la reprise», présenté à la réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales, Paris, 2-3 mai 2011.

21. Les dépenses publiques qui couvrent les besoins essentiels des personnes n'ayant pas de revenus leur permettant de faire face à ces besoins doivent être analysées – que ce soient les soins de santé, le logement ou même l'alimentation. La redistribution verticale, afin de réduire les inégalités économiques, et la redistribution horizontale, qui assure la protection sociale de tous, sont des leviers importants: ils déterminent non seulement le bien-être de chaque personne, mais aussi la stabilité de la société dans son ensemble.

22. Il est impératif de prendre des mesures pour s'assurer que chaque personne, indépendamment de son statut, y compris le degré de pauvreté, arrive à vivre sa vie dignement. Les Etats membres de l'OCDE devraient s'assurer que les droits de tout un chacun sont respectés et que le principe de non-discrimination par rapport à l'accès aux droits sociaux est appliqué pour garantir la cohésion sociale, la stabilité, et l'efficacité à long terme des décisions de politique économique prises par les gouvernements.

23. Les politiques économiques devraient se construire en plaçant la personne humaine au centre du processus de décision, en prenant en compte les besoins et la voix de la personne à travers les différents secteurs[11]. La croissance économique ne suffit plus pour assurer la stabilité économique et politique d'un pays. Elle doit se poursuivre simultanément avec la réduction des inégalités. La pauvreté et les inégalités empêchent la croissance, font baisser la demande intérieure et retardent le développement économique national.

24. Les pays en développement avec de fortes inégalités ont tendance à croître plus lentement[12]. Au contraire, les pays où les inégalités sont réduites, comme les pays nordiques, ont une meilleure situation économique et une meilleure protection sociale[13]. Une politique de bas salaires a des conséquences nuisibles sur la productivité, et encourage la concurrence des pays sur la base d'une main d'œuvre bon marché, dans un nivellement par le bas, faisant encore plus baisser les niveaux des salaires réels. La pauvreté et les inégalités sont des obstacles au progrès social, et peuvent entraîner des conflits sociaux et une instabilité politique.

25. Les politiques sociales et économiques sont complémentaires et peuvent se renforcer mutuellement. D'un côté, la croissance économique permet des investissements soutenus dans le développement social et, de l'autre côté, le développement humain augmente la capacité de chaque personne à contribuer à la croissance. Ainsi, la cohésion sociale est un facteur majeur de développement économique, de stabilité politique et de création de richesses.

3.2.3. Les négociations internationales sur le travail

26. Les procédures de négociations patronales et syndicales sont des moyens efficaces pour combattre le chômage et pour assurer une plus juste rémunération.

27. Ces négociations, tenues au niveau national, ne sont toutefois pas suffisantes. La mondialisation crée des opportunités de développement qui pourraient également aboutir à des résultats néfastes si les normes fondamentales en matière de droits sociaux, y compris le droit du travail, ne sont pas respectées. Pour contrer les risques d'une mondialisation «sans foi ni loi», il est nécessaire de garantir le respect des normes et d'assurer une concertation et des négociations au niveau international. Il est très important d'assurer une participation active, dans les travaux de l'OCDE, du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), d'une part, et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), d'autre part. Cette participation peut apporter plus de cohérence dans le développement économique actuel, prévenir les risques de conflit, et permettre de trouver des solutions aux problèmes systémiques dans le monde du travail.

---

11. . «Politique sociale. Notes d'orientation», par Isabel Ortiz, conseiller principal interrégional, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, 2007.
12. . Ibid.
13. . Cette réduction des inégalités est un élément clé du capitalisme nordique. En répondant à la question sur les «caractéristiques dominantes de la société nordique qui sont pertinentes pour l'efficacité de son économie», Henrik Berggren et Lars Trägårdh soulignent que «traditionnellement des observateurs étrangers ont insisté sur la solidarité sociale – une faculté de subordonner les intérêts personnels à une rationalité collective. En général, cette insistance sur la solidarité était entendue en opposition à la logique fondamentale de marché: certains biens et services ont été retirés efficacement de la logique froide de la société de marché. Effectivement, c´était […] un équilibre robuste entre le socialisme altruiste et le capitalisme égoïste». Voir Le Modèle nordique, Global Utmaning, 2011. Voir H. Berggren et L. Trägårdh, dans Le Modèle nordique, Global Utmaning, 2011.

28. La rapporteure note également que l'OCDE pourrait apporter une contribution substantielle au respect des droits humains par le biais de ces processus de négociations internationales. Elle estime que les recommandations du chapitre IV – «Droits de l'homme» – de la partie I de la mise à jour 2011 des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* pourraient contribuer à la fixation de normes solides et complètes pour la responsabilité des entreprises en matière de droits humains[14].

29. Les négociations internationales devraient porter notamment sur les mesures qui devraient être mises en place afin de protéger les droits fondamentaux – qu'il s'agisse des droits des travailleurs ou de ceux des populations autochtones affectées par les activités des entreprises. Comme les entreprises peuvent avoir une incidence sur pratiquement tout l'éventail des droits humains internationalement reconnus, c'est la totalité de ces droits qu'il leur incombe de respecter.

30. Les négociations internationales sur le travail devraient tenir compte des engagements étatiques en matière de droit international à l'égard des droits humains, ainsi que des traités conclus dans le cadre de l'OIT. Cela a été souligné, notamment par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie, dans son rapport et dans les Principes directeurs annexés à celui-ci[15].

31. L'OCDE doit veiller à ce que les travaux futurs dans le domaine de la responsabilité des entreprises tiennent pleinement compte des normes internationales. Des normes plus spécifiques pourraient être mises en place par les Etats membres de l'OCDE, obligeant les entreprises à rendre compte des incidences négatives qu'elles ont sur les personnes, les groupes de personnes – tels que les populations autochtones – et l'environnement, partout où elles opèrent dans le monde[16].

3.3. Conclusions

32. Il est urgent que les Etats membres de l'OCDE mettent en place des politiques viables afin d'assurer un avenir plus juste. Les décisions prises au sein de l'OCDE pourraient contribuer à la mise en place de systèmes plus efficaces et respectueux des droits humains pour s'assurer que les processus de réformes économiques ne perdent pas de vue la personne humaine.

33. La reprise économique, les politiques en faveur des familles, des jeunes et des enfants, l'accès aux soins de santé de qualité et à des prix raisonnables, ainsi que la solidarité intergénérationnelle restent des priorités pour les politiques économiques. Ces politiques tiendront dûment compte des engagements étatiques en matière de droits humains, y compris les droits sociaux, au sein des Nations Unies, ainsi que des engagements dans le cadre des conventions conclues à cet égard au niveau régional, par exemple par les Etats membres du Conseil de l'Europe .

34. La taxation de la richesse pour réduire les inégalités, la lutte contre la pauvreté pour assurer une vie décente pour tous, ainsi que les réformes dans le domaine du travail permettant de créer des emplois de qualité avec une rémunération adéquate, y compris pour les jeunes, sont des mesures à prendre d'urgence pour assurer la stabilité et la cohésion sociale.

---

14. . Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, partie I: «Recommandations pour une conduite responsable des entreprises dans le contexte international», Editions OCDE, 25 mai 2011.

15. . «Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises», Annexe: «Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence "protéger, respecter et réparer" des Nations Unies», A/HRC/17/31, 21 mars 2011.

16. . Voir la Déclaration publique d'Amnesty International du 23 mai 2011.