



Assemblée générale

Distr. générale
24 janvier 2000
Français
Original: anglais

Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives

Deuxième session

New York, 3-14 avril 2000

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives

Colloque régional sur les politiques socioéconomiques s'inscrivant dans la stabilisation de la situation macroéconomique des pays en transition

Note du Secrétaire général

1. Par sa décision 5, prise dans le cadre de sa session d'organisation de 1998, le Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives a invité les gouvernements à contribuer à ses travaux et à ceux de la session extraordinaire ainsi qu'à l'organisation par le Secrétariat de réunions de groupes d'experts, de séminaires, de colloques et d'ateliers consacrés à des questions intéressant la session extraordinaire qui contribueront à l'examen de ces questions par le Comité.

2. En conséquence, pour préparer la deuxième session du Comité préparatoire, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat a organisé, avec la coopération du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Gouvernement turkmène, un colloque régional sur les politiques socioéconomiques s'inscrivant dans la stabilisation de la situation macroéconomique des pays en transition. Ce colloque, qui s'est déroulé à Achgabat du 9 au 11 novembre 1999, a réuni des représentants gouvernementaux, des experts des organismes des Nations Unies et des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Le Secrétaire général exprime ses remerciements et sa gratitude au Gouvernement turkmène qui a accueilli cette réunion.

* A/AC.253/L.10.

Rapport du colloque

Résumé

Les participants au colloque régional sur les politiques socioéconomiques s'inscrivant dans la stabilisation de la situation macroéconomique des pays en transition, centré sur la Communauté d'États indépendants (CEI), ont examiné la situation des pays en transition et formulé des recommandations concernant les politiques socioéconomiques à adopter. La réunion a permis à des hauts fonctionnaires gouvernementaux de cerner les problèmes auxquels il faut s'attaquer pour renforcer la capacité des gouvernements de concevoir et de mettre en oeuvre des politiques socioéconomiques valables.

Malgré des différences quant au parcours suivi et au degré de transition, ainsi qu'aux résultats obtenus, le coût social des réformes est évident dans tous les pays en question. Taux de chômage élevés, baisse des revenus réels, des salaires et des retraites, écart croissant entre les revenus, exclusion sociale et détérioration des services, les coûts sociaux pèsent d'un poids démesuré sur les personnes et les groupes les plus pauvres.

L'absence d'une croissance économique durable et, partant, l'insuffisance de ressources financières mises au service de l'exécution des programmes sociaux forment aujourd'hui l'un des principaux obstacles auxquels se heurtent les États de la région dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques sociales. C'est pourquoi la relance économique doit être une tâche prioritaire. Cela n'implique pas que l'on doive reporter les dépenses indispensables liées au développement humain; l'investissement dans le capital humain est un catalyseur nécessaire à la croissance et a une incidence sur l'orientation, le rythme et le succès du processus de transformation.

On est de plus en plus conscient du fait que la transformation doit s'accompagner d'une politique sociale d'intervention directe et globale, allant au-delà des programmes compensatoires et des mesures sporadiques visant à atténuer les dures conséquences des changements économiques. La réalisation d'une croissance économique durable exige d'accorder la priorité à la création d'emplois et de placer l'être humain au centre du développement. Pour cela, il faut une intégration véritable des politiques sociales et économiques.

L'une des caractéristiques les plus marquantes de la dernière décennie est le creusement de l'écart entre les pays de la région, même si la pauvreté croissante les a tous touchés à des degrés divers. À l'aggravation de la «pauvreté monétaire» est venue s'ajouter l'aggravation, moins reconnue, de la «pauvreté humaine».

Le chômage pose un problème nouveau et grave. En Europe centrale et orientale en particulier, les marchés du travail se caractérisent par des taux de chômage stabilisés à des niveaux élevés et une augmentation du chômage de longue durée. Dans les pays de la CEI, ils se caractérisent par des licenciements moins nombreux, compte tenu du déclin du PIB, et par un chômage latent massif.

Les politiques des pays de la région en matière d'emploi ont évolué après 1995. Au cours de la seconde moitié des années 90, une approche plus active a été adoptée et les régimes de protection sociale des chômeurs ont été revus. La plupart des pays ont mis en place une série de critères plus restrictifs pour les allocations de chômage

et il est devenu courant de lier le régime des prestations de chômage à une politique d'intervention directe sur le marché du travail, pour inciter la main-d'oeuvre à chercher plus activement un emploi et à participer à des programmes de formation. Parmi les programmes d'intervention directe, les plus courants sont des programmes d'emploi subventionnés pour les groupes vulnérables et d'aide aux petites entreprises.

Édifier des sociétés ouvertes est une tâche difficile, en particulier pour des pays aux prises avec des transformations économiques, politiques et sociales majeures. Malgré la démocratisation en cours, qui donne aux citoyens plus de possibilités de participer à la vie publique tant au niveau locaux qu'au niveau national, le degré d'engagement civique est resté faible dans de nombreux pays. Plusieurs indicateurs sociaux de la région mettent en évidence un processus de désintégration sociale. La cohésion familiale et la capacité des familles de s'occuper des enfants ont diminué dans une mesure importante et les cas d'abandon d'enfants, de délinquance juvénile et de suicide sont de plus en plus répandus. La discrimination et la violence à l'égard des femmes se sont aggravées dans de nombreuses sociétés et les mesures adoptées pour redresser la situation n'ont guère donné de résultats jusqu'ici. Le taux de criminalité des adultes est monté en flèche dans divers pays.

De nombreux gouvernements s'efforcent de maintenir la part des dépenses sociales à son niveau antérieur à la période de transition, mais la plupart n'y parviennent pas. Même si le pourcentage du budget affecté aux besoins sociaux reste à peu près le même, en termes absolus, les ressources financières correspondantes sont en très net déclin. La tendance centrale dans l'élaboration des politiques sociales au cours de la seconde moitié des années 90 a été la rationalisation de la protection sociale des pauvres et la création de bases juridiques et institutionnelles pour un régime de protection sociale plus nettement axé sur des objectifs précis.

Lors du colloque, un certain nombre de priorités ont été recommandées tenant compte de la situation des pays en transition appartenant à la région. La première recommandation concerne l'intégration des politiques macroéconomiques et sociales, considérée comme une condition nécessaire du développement social. La création d'emplois et la réduction de la pauvreté devraient constituer les objectifs primordiaux des politiques macroéconomiques, ainsi que la croissance économique et un taux d'inflation faible.

Deuxièmement, il s'impose de faire de la protection sociale un outil de redistribution progressive des revenus. Il faudra peut-être pour cela réformer les régimes de protection sociale, de façon qu'ils viennent en aide aux pauvres, aux personnes âgées, aux handicapés et aux autres groupes vulnérables.

Troisièmement, les réformes de l'éducation et de la santé devraient permettre à tous d'accéder à ces services vitaux, notamment aux groupes vulnérables. Il conviendrait également d'adopter une approche plus large des problèmes des groupes vulnérables, notamment en encourageant la création et le développement d'organisations représentant ces groupes et leurs intérêts.

La quatrième recommandation concerne la mobilisation de ressources supplémentaires aux fins du développement social, qui exige l'adoption de mesures novatrices, notamment une réforme des régimes fiscaux et l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, une nouvelle répartition des ressources entre les divers secteurs et des mesures propres à attirer l'investissement étranger direct. L'aide étran-

gère peut aussi s'ajouter aux ressources mises au service du développement social, y compris l'aide reçue des organisations internationales.

Cinquièmement, parallèlement à la mobilisation de ressources pour le développement social, il faudrait s'attacher à mieux gérer les ressources financières disponibles et à les utiliser de façon plus rationnelle.

Sixièmement, il est essentiel de reconnaître que la permanence des institutions et la capacité de l'État à jouer son rôle sont indispensables pour que l'action des pouvoirs publics présente une certaine stabilité et un caractère prévisible et pour qu'une hiérarchisation des réformes soit possible. L'État a un rôle vital à jouer en tant qu'autorité de contrôle et fournisseur des biens collectifs essentiels. Pour inciter la population à adhérer davantage aux programmes sociaux et décourager la corruption, la transparence et l'obligation de rendre des comptes doivent être instituées et appliquées à tous les niveaux du gouvernement.

Septièmement, il faut que les différents ministères et institutions gouvernementales et non gouvernementales se mettent d'accord sur des questions aussi importantes que les objectifs des politiques sociales, les niveaux des recettes et des dépenses publiques et la structure des dépenses sociales, pour pouvoir établir une stratégie cohérente en vue de la réalisation des objectifs du développement durable.

Huitièmement, les écarts nationaux et régionaux doivent être pris en compte et il faut accorder une attention spéciale aux pays et régions en situation difficile connaissant des taux massifs de pauvreté et de chômage.

Enfin, la neuvième recommandation concerne la nécessité urgente de renforcer et de recentrer les moyens d'action des systèmes statistiques nationaux, afin qu'ils puissent surveiller efficacement les tendances et schémas sociaux pertinents.

I. Introduction et historique

1. Les pays en transition d'Europe orientale, les États baltes et les États membres de la CEI ont des difficultés particulières pour atteindre les objectifs du Sommet mondial pour le développement social. Ces pays sont passés du dirigisme à l'économie de marché, parfois sans plan fiable. Dans les premières années de la transformation, la priorité était souvent accordée à la stabilisation macroéconomique et l'ouverture des marchés, en partant du principe que les forces du marché encourageraient une croissance efficace et équitable. Les décideurs et les conseillers semblent avoir négligé le rôle de l'État pour fournir un cadre institutionnel capable d'améliorer à la fois l'efficacité et l'équité des mécanismes du marché.

2. Les participants au colloque régional de l'ONU sur les politiques socioéconomiques s'inscrivant dans la stabilisation de la situation macroéconomique des

pays en transition, tenu à Achgabat du 9 au 11 novembre 1999, ont examiné la situation socioéconomique des pays de la région et formulé des recommandations concernant les politiques socioéconomiques à adopter, que l'Assemblée générale examinera lors de sa session extraordinaire consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, qui se tiendra à Genève du 26 au 30 juin 2000. Le colloque s'était centré sur les pays membres de la CEI, et a examiné l'expérience des pays en transition d'Europe orientale et d'Asie, et des États baltes.

3. Malgré des différences quant au parcours suivi et au degré de transformation atteint, ainsi qu'aux résultats obtenus, le coût social des réformes est évident dans tous les pays en transition. Taux de chômage élevés, baisse des revenus réels, des salaires et des retraites, écart croissant entre les revenus et détérioration des services, les coûts sociaux pèsent d'un poids démesuré sur les personnes et les groupes les plus pauvres

de la population. Il est manifeste que la réalité ne répond pas aux attentes et qu'elle est souvent très loin de celle des sociétés démocratiques prospères.

4. Dans les premières phases de la transformation, de nombreux pays, s'efforçant de réduire le coût social des réformes, ont préservé le système de garanties sociales institué par le socialisme et conservé une législation de portée générale offrant de nombreux avantages sociaux. Du fait de la détérioration des conditions économiques, de nombreux pays ont toutefois été contraints de limiter leurs dépenses sociales et de réduire les niveaux de prestations effectives ou le nombre de bénéficiaires. On note un quasi-effondrement des dépenses sociales de la majorité des pays membres de la CEI, du fait du manque de ressources financières.

5. Les coûts économiques ont été élevés dans de nombreux pays. En 1997, le produit intérieur brut (PIB) des pays d'Europe centrale et orientale a baissé de près de 12 % en moyenne par rapport à 1990 et, dans les pays de la CEI, le PIB moyen en 1997 ne correspondait plus qu'à 55 % du niveau de 1990¹. Cependant, après 1993-1994, les États d'Europe centrale et orientale, à l'exception des pays des Balkans, ont connu une croissance positive, voire importante dans certains cas, comme les Quatre de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et République slovaque). Plusieurs pays de la CEI ont vu s'amorcer une croissance du PIB dans la deuxième moitié des années 90; l'activité économique a repris en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie dans les années 1995-1996 et en Asie centrale en 1996-1997. En Russie toutefois, les améliorations économiques de 1997 ont été annihilées par la crise financière de 1998, mais ont apparemment réapparu en 1999 grâce à une politique de substitution des importations causée par la dévaluation et l'augmentation des recettes d'exportation découlant de l'augmentation des cours mondiaux des ressources énergétiques. Globalement, le PIB des pays de la CEI touchés par la crise financière russe en 1998 a chuté de 3,4 % en moyenne cette année-là².

6. Les déficits budgétaires sont demeurés importants dans l'ensemble, bien que la réduction des dépenses ait permis de les ramener à un niveau inférieur à 10 %. L'hyperinflation a été éliminée, mais, dans de nombreux pays de la région, l'inflation est demeurée supérieure à 10 %, et a augmenté à la suite de la crise financière russe. En 1997, par exemple, les prix à la

consommation ont augmenté d'environ 21,8 % en Arménie, de 7,2 % en Géorgie, de 11,3 % au Kazakhstan, de 21,5 % au Turkménistan et de 50 % en Ouzbékistan³.

7. L'absence d'une croissance économique soutenue et, partant, l'insuffisance des ressources financières mises au service de l'exécution des programmes sociaux, constituent maintenant l'un des principaux obstacles auxquels se heurtent les États de la région dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques sociales. C'est pourquoi une attention prioritaire doit être accordée à la relance économique. Cela n'implique pas que l'on doive reporter les dépenses indispensables liées au développement humain. L'investissement dans le capital humain est un catalyseur nécessaire à la croissance et a une incidence sur l'orientation, le rythme et le succès du processus de transformation.

8. On est de plus en plus conscient du fait que la transformation doit s'accompagner d'une politique sociale d'intervention directe et globale, allant au-delà des programmes compensatoires et des mesures sporadiques visant à atténuer les conséquences des changements économiques. La réalisation d'une croissance économique durable exige d'accorder la priorité à la création d'emplois et de mettre l'être humain au centre du processus de développement. Pour cela, il faut une intégration véritable des politiques sociales et économiques.

9. L'une des caractéristiques principales de la dernière décennie est la différenciation croissante entre les divers pays de la région. Les progrès accomplis dans l'édification de nouvelles institutions ont été inégaux dans les différents pays. Un groupe comprenant la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie est à l'avant-garde; leurs économies se rapprochent d'une économie de marché et leurs niveaux de production ont atteint ceux de 1989 ou sont sur le point de le faire. Dans ces pays, le passage à une démocratie participative s'est également fait rapidement. En Bulgarie, en Roumanie et dans les États baltes, les changements ont été lents dans un premier temps, mais ils ont commencé à s'accélérer ces dernières années. Dans les pays de la CEI, les réformes ont été lentes et se sont même parfois immobilisées. Dans certains de ces pays, la production totale est aujourd'hui inférieure de plus de la moitié au niveau de 1989 et le niveau de vie a considérablement baissé.

A. Tendances et politiques socioéconomiques

Pauvreté monétaire et pauvreté humaine

10. Dans l'ensemble de la région, le niveau de pauvreté a considérablement augmenté, bien que la gravité de la situation varie d'un pays à l'autre. De manière générale, le taux de pauvreté des pays d'Europe orientale et de la CEI est passé de 4 % en 1988 à 32 % au milieu des années 90⁴. La pauvreté ne s'est pas étendue de manière uniforme, mais la plupart des pays souffrent d'une pauvreté relative généralisée, situation qui n'existait pas avant la transition, car toutes les personnes valides avaient un emploi et, partant, une source de subsistance; quant aux personnes qui ne pouvaient travailler, elles étaient prises en charge par un système global de services sociaux.

11. Dans les pays où le passage à l'économie de marché est le plus avancé (République tchèque et Slovaquie, notamment), l'amélioration des performances économiques a permis de ralentir l'expansion de la pauvreté. En Hongrie et en Pologne, le développement de la pauvreté a aussi connu un ralentissement sensible. Ces pays constituaient cependant des exceptions notables. En l'absence d'un redressement économique durable, dans la plupart des autres pays en transition la pauvreté a continué de s'étendre en raison du bas niveau des salaires moyens, de l'augmentation du chômage de longue durée et du faible niveau des transferts sociaux, de l'augmentation du coût de la vie et des disparités croissantes entre les revenus.

12. Dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, la pauvreté affecte de 20 % à 25 % de la population et dans l'ex-Yougoslavie, ce taux dépasse les 30 %. Dans les pays de la CEI pour lesquels on dispose de données, ces chiffres sont nettement plus élevés, allant dans les années 90, de 29 % de la population en Ouzbékistan à environ 50 % au Kazakhstan et au Turkménistan, à 62 % en Azerbaïdjan. En Russie⁵, le plus grand pays de ce groupe, on a observé, après la crise financière d'août 1998, une forte dégradation des niveaux de vie de la population. Avant la crise, le pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté officiel avait diminué, passant de 24,7 % en 1995 à 20,8 % en 1997. Or, après août 1998, l'incidence de la pauvreté a augmenté, affectant 30 % environ de la population, et en janvier 1999, d'après les estimations d'un institut économique russe, ce pourcentage atteignait 38,2 %.

13. Alors qu'elle frappait auparavant les groupes considérés comme vulnérables (familles nombreuses, personnes handicapées, familles monoparentales ou retraités), la pauvreté affecte maintenant également la population d'âge actif qui, dans d'autres circonstances, pourrait améliorer ses revenus par le travail mais se trouve dans l'incapacité de le faire du fait de la pénurie d'emplois ou du bas niveau des salaires. En Russie et dans plusieurs autres pays membres de la CEI, les arriérés de salaires et leur paiement en nature sont devenus courants. Jusqu'à 50 % des personnes qui travaillent ne perçoivent pas un salaire régulier et survivent en échangeant les «paiements en nature» qu'ils reçoivent de leurs employeurs et en cultivant de petites parcelles.

14. Les disparités salariales (suivant le niveau de formation, le secteur (public/privé) et branche d'activité, et l'âge et le sexe) sont aujourd'hui beaucoup plus marquées qu'avant la période de transition. Les pays pour lesquels on dispose de statistiques et où on constate une nette augmentation des inégalités sont l'Arménie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Fédération de Russie, la Hongrie, la République de Moldova, la République tchèque et la Slovaquie⁶.

15. Parallèlement à l'expansion de la «pauvreté monétaire» dans la région, la «pauvreté humaine» a également augmenté, mais ce phénomène est moins connu. Dans de nombreux pays, on note l'émergence d'une nouvelle tendance concernant les maladies liées à la pauvreté, comme la tuberculose et la diphtérie, et à un accroissement stupéfiant des maladies infantiles. La malnutrition est devenue un grave problème dans plusieurs pays, entraînant une détérioration de la santé, notamment la prévalence du rachitisme chez les jeunes enfants ou des insuffisances pondérales à la naissance, laissant présager de graves conséquences pour le bien-être actuel et futur des enfants⁷.

16. Face à cette détérioration rapide de la situation économique, les populations de nombreux pays de la CEI ont été contraintes de recourir à des stratégies de survie, impliquant essentiellement la poursuite d'activités économiques informelles, d'un recours plus large aux ressources forestières foncières et en eau, et la migration vers d'autres régions à la recherche d'activités rémunératrices.

17. Comme les taux et les types de pauvreté, les mesures sociales et de lutte contre la pauvreté adoptées sont très différentes suivant les pays, bien qu'on re-

trouve certains éléments communs. Si de nombreux gouvernements tentent de maintenir la part des dépenses consacrées aux systèmes de protection sociale, aux services de santé et à l'éducation aux niveaux d'avant la période de transition, la plupart ont été dans l'incapacité de le faire. Même quand un gouvernement a pu affecter pratiquement le même pourcentage du budget à ces besoins, le volume, en chiffres absolus, des ressources financières allouées a fortement baissé.

18. Pour ce qui est de l'élaboration d'une politique sociale, la seconde moitié des années 90 est caractérisée par la tendance consistant essentiellement à rationaliser l'aide sociale aux pauvres et à mettre en place les bases juridiques et institutionnelles d'un système de protection sociale plus ciblé. Au cours de la même période, un certain nombre de pays membres de la CEI (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan et République de Moldova) ont pris des mesures visant à aider uniquement les couches les plus défavorisées de la population. De ce fait, une importance accrue est accordée à la détermination des groupes cibles, ainsi qu'au contrôle et à la gestion des programmes d'assistance. La plupart des pays ont déclaré qu'ils comptaient mettre en place un filet de sécurité global et efficace et s'efforceraient de contrôler les coûts et de limiter le gaspillage, afin que les ressources soient mieux utilisées. Il reste cependant beaucoup à faire pour que de telles politiques soient effectivement mises en oeuvre.

Chômage

19. Les taux de chômage les plus élevés dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (à l'exception de la République tchèque), ont été observés pendant les premières années des modifications structurelles. En 1993, des taux étaient supérieurs à 16 % en Bulgarie et en Pologne, de 15,5 % en Slovénie, de 14,4 % en Slovaquie, de 12,1 % en Hongrie, de 10,4 % en Roumanie, et de 3,5 % en République tchèque⁸. La croissance économique a repris dans la plupart de ces pays à partir de 1994-1995, et s'est accompagnée d'un déclin visible du chômage. Dans la seconde moitié des années 90, les taux de chômage ont fluctué dans tous ces pays en fonction de la dynamique économique, la crise de 1997 causant une hausse des taux de chômage dans la plupart d'entre eux. De façon générale, le marché du travail en Europe centrale et orientale se caractérise par des taux de chômage qui se sont stabilisés à

un niveau élevé (plus de 10 %) et une augmentation du chômage de longue durée.

20. Le marché du travail des pays de la CEI se caractérise par un nombre relativement faible de licenciements (compte tenu du déclin du PIB) et par un chômage déguisé important. D'après les estimations, le chômage déguisé touche de 20 à 25 % des actifs. Ce phénomène est directement lié à des mesures économiques et à des politiques en matière d'emploi visant à empêcher des licenciements massifs. Ces mesures ont permis d'éviter des conflits sociaux, mais leurs effets négatifs sont notamment le maintien d'entreprises inefficaces et une baisse des salaires réels.

21. En Russie, une nouvelle baisse de la production a entraîné une augmentation des licenciements depuis 1997; ce processus fait partie d'un effort d'ajustement progressif de l'économie aux conditions actuelles en éliminant l'excédent de main-d'oeuvre et en réduisant les coûts salariaux. En conséquence, le chômage s'est aggravé. D'après le Comité statistique d'État de la Fédération de Russie, le nombre total de chômeurs est passé de 8,3 millions en 1997 à plus de 9 millions au milieu de 1999, soit 12,5 % de la population active.

22. Le marché du travail des autres pays de la CEI a connu de vastes fluctuations au cours des deux à trois dernières années. Dans certains pays, le chômage tendrait à baisser par rapport à 1996, mais dans beaucoup d'autres, les taux de chômage de 1998 sont encore plus élevés qu'en 1995. D'après les estimations du Comité intergouvernemental de statistiques de la Communauté, le nombre total de chômeurs dépassait les 13 millions en 1998, soit 10 % des actifs. Les chômeurs inscrits ne constituaient que 20 à 30 % de ce chiffre. Les enquêtes sur les ménages montrent que le chômage est de 25 % en Arménie, de plus de 19 % en Azerbaïdjan, plus de 15 % en Géorgie, de 20 % au Kirghizistan et de 30 % au Tadjikistan⁹. Il existe un décalage important entre les taux effectifs et les taux officiels de chômage, qui peut s'expliquer dans une certaine mesure par un manque de motivation pour s'inscrire en raison du faible niveau des prestations versées aux chômeurs et des retards dans les paiements mensuels, et à cause de la complexité des procédures d'inscription.

23. Les politiques de l'emploi appliquées dans la région ont évolué après 1995. Alors que, dans les premières phases du processus de réforme, les autorités suivaient généralement une approche relativement passive concernant les politiques du marché du travail, une

démarche privilégiant l'intervention directe a été adoptée au cours de la seconde moitié des années 90, notamment le ciblage des politiques sur certaines catégories de chômeurs. Parmi les mesures prises (recyclage, crédit aux petites entreprises, travaux publics, emplois subventionnés, programmes spéciaux pour les jeunes), les plus courantes ont trait à des programmes d'emploi subventionnés à l'intention des groupes vulnérables et d'aide aux petites entreprises (microcrédit).

24. Les régimes de protection sociale des chômeurs ont été revus et un ensemble de critères plus stricts en matière de prestations de chômage a été introduit dans la plupart des pays, limitant le montant et la durée des allocations-chômage. Il est devenu courant de lier le régime d'allocations de chômage à une politique d'intervention directe sur le marché du travail, pour inciter les chômeurs à rechercher plus activement un emploi et à participer à des programmes de formation.

25. Le système de protection sociale des chômeurs est confronté à de graves problèmes, causés principalement par un manque persistant de fonds. Les pays ne disposent pas de suffisamment de crédits pour verser des prestations, créer des emplois et assurer une formation professionnelle. Dans certains pays, les indemnités sont versées en nature. En conséquence, le nombre effectif d'allocataires est faible par rapport au nombre de chômeurs et fluctue constamment. Là encore, la crise économique a bloqué toute amélioration dans ce domaine.

Intégration sociale

26. L'édification de sociétés ouvertes est une tâche extrêmement difficile pour des pays confrontés à des transformations économiques, politiques et sociales majeures. Dans de nombreux pays, il existe des problèmes ethniques latents et dans d'autres, la principale difficulté concerne la reconstruction après un conflit. Malgré la démocratisation en cours qui donne aux citoyens plus de possibilités de participer à la vie publique, tant au niveau local que national, le degré d'engagement civique est resté faible dans de nombreux pays. La multiplication des activités menées par les ONG, qui est en soi, un signe positif d'une société civile en développement, ne s'accompagne rarement d'une participation importante des citoyens à leurs activités quotidiennes.

27. On note souvent un affaiblissement notable des structures institutionnelles dont la fonction principale

était de maintenir la cohésion sociale, comme les syndicats et les organisations de jeunes. Les institutions officielles chargées de maintenir l'intégration sociale sont de plus en plus souvent remplacées par des structures informelles comme la famille élargie et les réseaux familiaux. Dans d'autres cas, les liens créés avant la période de transition ont perduré, unissant par exemple d'anciens cadres du parti ou des dirigeants d'entreprises d'État.

28. La cohésion de la cellule familiale et la capacité des familles de s'occuper des enfants ont très nettement diminué et les cas d'abandon d'enfants, de délinquance juvénile et de suicide ont augmenté. La proportion d'enfants âgés de moins de trois ans placés en institution a augmenté dans plusieurs pays, les chiffres les plus élevés étant enregistrés en Bulgarie, en Roumanie et en Lettonie. En Estonie, cette proportion a augmenté de 75 % entre 1989 et 1995, et a ensuite doublé entre 1995 et 1996. D'après un rapport de l'UNICEF, le nombre d'enfants plus âgés placés dans des institutions a augmenté dans les États baltes, ainsi qu'en Roumanie, en Russie et en Slovaquie. Les conditions économiques difficiles et l'existence de graves lacunes dans le système éducationnel contraignent de plus en plus d'enfants à travailler.

29. Le taux de criminalité parmi la population adulte a fait un bond dans plusieurs pays. D'après les statistiques de l'UNICEF, le nombre total de crimes commis en Roumanie a été presque septuplé entre 1989 et 1996; il a triplé en Bulgarie et en République tchèque; et doublé en Hongrie, en Lituanie, en Slovaquie et en Ukraine. La criminalité organisée est devenue une caractéristique alarmante en Asie centrale, en Russie, en Ukraine et dans les pays du Caucase.

30. Dans divers pays, dont l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova, la Fédération de Russie, le Tadjikistan et l'ancienne Yougoslavie, les conflits ont conduit à des luttes armées. En conséquence, à la fin de 1997, le nombre total de réfugiés fuyant les conflits a atteint 1,3 million de personnes dans la région, d'après les chiffres du HCR. Il n'existe aucune stratégie ou formule facile à appliquer qui promette le règlement de ces conflits.

31. Certaines minorités ethniques ont continué à être victimes de discriminations, le cas le plus visible étant les Rom, groupe qui, compte environ cinq millions de membres en Europe centrale. Dans certains pays qui faisaient partie de l'Union soviétique, la séparation des

communautés en fonction de critères linguistiques et les problèmes de citoyenneté qui en ont découlé sont un grave défi social. Différents groupes ethniques étant défavorisés sur le plan social ne parviennent pas à s'intégrer pleinement dans la société.

32. La discrimination et la violence à l'égard des femmes ont augmenté dans de nombreuses sociétés et les mesures prises pour y remédier se sont jusqu'à présent avérées insuffisantes. De nombreux employeurs ont souvent des préjugés contre les femmes. Les enquêtes effectuées par l'OIT auprès de dirigeants d'entreprises en Europe centrale entre 1991 et 1993 ont confirmé que lorsqu'il s'agit de choisir entre un candidat ou une candidate à un emploi, l'employeur choisit généralement l'homme, lequel perçoit un salaire plus élevé¹⁰. Par ailleurs, de nombreux jardins d'enfants auparavant subventionnés ont été fermés ou les droits d'inscription ont été augmentés. Comme on considère encore qu'il incombe principalement aux femmes de s'occuper des enfants et des autres membres de la famille, les possibilités pour ces dernières d'accéder au marché du travail sont très limitées.

Ressources aux fins du développement social

33. Avec les systèmes de protection sociale issus de l'économie dirigée dont ont hérité maints pays en transition, de nombreuses catégories de personnes (anciens combattants, handicapés, personnes avec des enfants à charge et certaines catégories professionnelles) pouvaient bénéficier de prestations, indépendamment de leur situation effective. Le fossé existant entre des systèmes de protection sociale généreux et les ressources restreintes dont disposaient les États a conduit à une situation où les pouvoirs publics n'ont plus eu les moyens de poursuivre leurs propres programmes et ont laissé s'accumuler les arriérés. Réduire les allocations est toutefois difficile dans des sociétés où l'on considère depuis longtemps que l'État se doit de fournir une vaste gamme de prestations sociales.

34. L'existence de vastes systèmes de protection sociale et le maintien d'emplois non productifs ont considérablement grevé le budget de nombreux États avant même la période de transition. Vers le milieu des années 90 cependant, les déficits budgétaires ont atteint des niveaux tels que de nombreux gouvernements n'ont pu maintenir le même niveau de dépenses, ni à plus forte raison l'augmenter, et ont dû introduire des réformes afin de réduire les dépenses de protection sociales. En Europe orientale, la réforme des systèmes de

protection sociaux a entraîné une réduction considérable des prestations; l'accès à l'aide sociale n'était plus considéré comme un droit universel et des mécanismes plus sélectifs ont été mis en place pour les transferts sociaux. Dans les pays de la CEI où les crises économiques et financières ont contraint les gouvernements à des compressions budgétaires drastiques les dépenses sociales sont maintenant pratiquement supprimées.

35. Une meilleure gestion des systèmes d'imposition et le renforcement de la capacité de l'État à recouvrer les impôts permettraient d'augmenter les ressources. Selon des estimations présentées à l'occasion d'une réunion d'un groupe d'experts sur les dépenses sociales qui a eu lieu à New York en octobre 1999, les rentrées provenant de l'impôt sur le revenu ont représenté moins de la moitié de celles qu'escomptait la Fédération de Russie en 1997. Dans d'autres pays, toutefois, la situation s'améliore. En Arménie, le renforcement de la législation fiscale plus stricte et des mécanismes de recouvrement a permis de faire passer les recettes fiscales de 5 % du PIB en 1995 à 10 % en 1997¹¹.

36. Les ressources disponibles ne sont pas toujours utilisées à bon escient et dans de nombreux cas la corruption continue à sévir. La gestion budgétaire, l'allocation des ressources et l'administration des impôts ne sont pas suffisamment transparentes. Les systèmes statistiques et les données nécessaires au contrôle et à l'évaluation font encore défaut à certains pays. Il faut poursuivre la coopération internationale afin de réduire les gaspillages et de tirer le meilleur parti des ressources intérieures et étrangères existantes.

37. Dans la mesure où les objectifs des programmes sociaux et les activités prévues sont formulés de manière trop imprécise, il est souvent difficile de prévoir les ressources nécessaires à leur exécution et de calculer les besoins financiers, ce qui peut susciter des différends entre les administrations chargées de l'exécution des programmes et les organismes financiers de contrôle. Souvent, les dépenses ne sont pas comptabilisées de façon suffisamment rigoureuse; on a en particulier tendance à sous-estimer les dépenses renouvelables; les fonds prévus pour l'entretien des installations, l'achat de manuels scolaires, de fournitures médicales ou le paiement des salaires sont ainsi souvent insuffisants, ce qui nuit gravement à la qualité des services fournis.

38. Dans la plupart des pays en transition, l'État demeure le principal acteur et le principal bailleur de

fonds dans le domaine social. Toutefois, certaines mesures ont été prises, d'une part, afin de créer une base juridique qui permette aux organismes privés de participer aux programmes sociaux et d'inciter les investisseurs privés à financer ces programmes, et, d'autre part, afin de dynamiser les activités des organisations caritatives. Dans le cadre de la CEI, on étudie la possibilité de réformer la législation sociale et il est prévu d'élaborer et d'adopter de nouvelles normes sociales et de nouvelles lois ayant trait aux dépenses sociales

B. Obstacles rencontrés

39. La situation économique, plus précisément l'absence de croissance durable et, partant, le manque de ressources financières nécessaires à l'exécution des programmes de développement social, est l'un des principaux obstacles qui empêchent d'élaborer et d'appliquer des politiques sociales. Il est urgent de mobiliser de nouvelles ressources, mais aussi d'employer les ressources existantes de manière plus judicieuse. D'une part, certaines prestations sociales générales de l'ancien système ont été maintenues mais ne parviennent pas nécessairement aux catégories qui en ont le plus besoin. D'autre part, les ressources sont parfois gaspillées car les fonds ne sont pas correctement gérés.

40. Déçue par le manque de transparence et d'ouverture des fonctionnaires et des administrations, l'opinion publique considérait avec méfiance les politiques des gouvernements antérieurs et a fait de même avec les nouvelles institutions et politiques. Cela a entraîné une érosion du consensus social et de l'appui au processus de transition, et constitué un autre obstacle à la mise en oeuvre des engagements issus du Sommet mondial pour le développement social.

41. Souvent, l'affaiblissement de l'État et des pouvoirs publics pendant cette longue période de transition a permis à de petits groupes d'accaparer les bénéfices issus du changement, compromettant gravement le développement économique et social. Il ne s'agit pas de revenir à un État omniprésent, mais de renforcer la capacité des gouvernements actuels d'assumer la responsabilité du développement social.

42. Par ailleurs, l'une des tâches principales auxquelles les sociétés postcommunistes doivent s'atteler consiste à renforcer les institutions de la société civile et à la stabiliser. Un véritable engagement civique dans

la vie de la communauté et de la société pour que les citoyens prennent leur destin en main et élaborent des programmes politiques et économiques favorisant le progrès social et le développement est indispensable. Des efforts particuliers devront être faits pour permettre aux groupes défavorisés en butte à des discriminations, tels que les femmes, les minorités ethniques et les groupes religieux, de se faire entendre et de défendre leurs intérêts. Ces groupes doivent être étroitement associés au processus décisionnel et à l'exécution.

43. Les comportements représentent un autre obstacle. Les régimes antérieurs intervenaient activement dans la vie privée des particuliers qui demeurent profondément convaincus que l'État doit assumer un rôle paternaliste, la responsabilité individuelle étant reléguée à l'arrière-plan. L'esprit d'initiative est encore inexistant et, dans de nombreux pays en transition, le sens civique et la participation à la vie politique et sociale restent faibles du fait que les organisations communautaires sont elles-mêmes embryonnaires et inefficaces. Les mesures et les programmes gouvernementaux sont d'autant plus inopérants que les institutions de la société civile sont faibles.

44. En dernier lieu, les conflits armés qui se poursuivent dans certains pays d'Europe orientale et de la CEI ont aggravé la situation. De nombreux pays n'ont pas su résoudre les problèmes ethniques; dans d'autres, la reconstruction après un conflit constituait le problème majeur. Il est urgent d'accorder l'attention requise à ces conflits car ils ont provoqué des pertes humaines et financières considérables, endommagé les infrastructures matérielles et sociales, augmenté le nombre des réfugiés et contraint de nombreuses personnes à se réinstaller ailleurs.

C. Conclusions et recommandations

45. Les participants au Colloque ont recommandé de prendre un certain nombre de mesures prioritaires, compte tenu de la situation actuelle des pays en transition.

46. Le développement social exige l'intégration des politiques macroéconomiques et des politiques sociales. La croissance de l'emploi et la réduction de la pauvreté devraient constituer les principaux objectifs des politiques macroéconomiques, avec la croissance économique et la lutte contre l'inflation. L'amélioration des perspectives d'emploi contribue à la croissance des

revenus et permet de réduire la pauvreté et de préserver la qualité de la main-d'œuvre. Pour atteindre cet objectif, il importe de mettre en œuvre des politiques monétaires et budgétaires appropriées et, parallèlement :

a) De renforcer les institutions qui contribuent à créer un marché du travail efficace et équitable;

b) De promouvoir des politiques interventionnistes du marché du travail, en mettant l'accent sur la formation et le recyclage de la main-d'œuvre, et sur la flexibilité;

c) De favoriser l'établissement et la croissance des petites et moyennes entreprises et le travail indépendant;

d) D'adopter des mesures visant à décourager toute forme de discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique ou la religion.

47. Il importe de faire de la protection sociale un instrument de redistribution progressive des revenus, ce qui suppose éventuellement de procéder à la réforme des systèmes de protection sociale, afin de fournir un soutien aux pauvres, aux personnes âgées, aux handicapés et aux autres groupes vulnérables.

48. Dans un État démocratique moderne, la prestation de soins de santé et d'un enseignement de grande qualité qui soient accessibles à tous constitue l'un des principaux moyens d'établir l'égalité des chances à moyen terme. Les réformes entreprises dans la plupart des pays en transition devraient permettre à tous, y compris aux groupes vulnérables, d'accéder à ces services essentiels. Il faudrait également adopter une approche élargie des problèmes des groupes vulnérables, afin de compléter les mesures ponctuellement prises pour atténuer d'urgence les conséquences des bouleversements économiques et sociaux. L'aide sociale est indispensable mais ne suffit pas, en tant que simple programme de transfert, pour s'attaquer aux nombreuses causes de la pauvreté, y compris l'exclusion. Afin de lutter contre la pauvreté et la désintégration sociale, il importe de favoriser la création et le développement d'organisations qui représentent les groupes vulnérables et leurs intérêts.

49. La mobilisation de ressources additionnelles du développement social dans les pays en transition exige l'adoption de mesures novatrices :

a) Une attention particulière doit être accordée aux régimes fiscaux. Il importe notamment de les réformer et d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale, afin d'assurer une base de recettes adéquate pour la prestation effective de services sociaux et réduire au minimum la fraude et l'évasion fiscales;

b) Il faudrait tenir compte de la nécessité d'encourager les petites et moyennes entreprises en concevant des systèmes fiscaux qui facilitent leur création et leur développement, sans pour autant diminuer l'importance de leur contribution aux recettes de l'État;

c) Une mesure utile pourrait consister à redistribuer les ressources entre les différents secteurs, par exemple en réduisant les dépenses militaires et allouant davantage de crédits à la prestation de services sociaux de base aux plus pauvres au lieu de financer des services à l'intention des catégories les plus favorisées;

d) Les investissements étrangers directs peuvent jouer un rôle utile, non seulement en contribuant à élargir l'assiette fiscale mais aussi en créant des emplois et en favorisant les transferts de technologie;

e) L'aide étrangère, y compris celle reçue d'organisations internationales, peut accroître le montant des ressources allouées au développement social. Il est indispensable de contrôler en permanence leur utilisation; les nouvelles allocations devraient être concentrées sur les projets qui ont un fort impact dans les domaines économique et social et coordonnées avec les projets déjà exécutés aux niveaux régional et local.

50. Des efforts plus intensifs doivent être faits pour améliorer la gestion et l'utilisation effective des ressources financières. Un certain nombre de mesures devraient être prises dans ce contexte, parmi lesquelles on mentionnera les suivantes :

a) Création de mécanismes permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés et les résultats obtenus par les programmes de réforme sociale, ce qui permettrait de vérifier leur efficacité et de s'assurer que les groupes les plus pauvres de la population ne sont pas laissés pour compte;

b) Bonne gestion des politiques et des réformes sociales, en formant et en appuyant les administrateurs;

c) Utilisation des budgets sociaux pour améliorer l'élaboration des politiques et analyser les effets potentiels de nouvelles réformes et les possibilités

d'action. Le succès de la budgétisation sociale exige un engagement politique et technique;

d) Reconnaissance du fait qu'une planification efficace des programmes sociaux est une condition indispensable, ce qui suppose de définir des objectifs précis et d'allouer les ressources nécessaires à leur réalisation. Il faut dûment tenir compte des dépenses de fonctionnement, en particulier de la rémunération des agents du secteur social.

51. La stabilité institutionnelle et la capacité de l'État sont des facteurs indispensables pour garantir la continuité et la cohérence de l'action politique et établir des priorités dans la mise en oeuvre des réformes. Il est impossible de mettre en oeuvre des mesures économiques et sociales sans exercer un contrôle plus strict sur le processus décisionnel dans les domaines économique et social et sans créer de mécanismes d'application :

a) Tous les participants ont reconnu la nécessité d'établir et d'appliquer un cadre juridique concernant les droits de propriété;

b) Il est essentiel de reconnaître que l'État a un rôle crucial à jouer en tant qu'autorité de tutelle et prestataire de services de base;

c) La transparence et l'obligation redditionnelle doivent être établies et maintenues à tous les niveaux de l'administration; cela permettra d'accroître le soutien populaire aux programmes sociaux et de réduire les risques de corruption.

52. Il est essentiel que les différents ministères et les organisations gouvernementales et non gouvernementales parviennent à un consensus sur les questions importantes que sont les objectifs des politiques sociales, le niveau des recettes et des dépenses publiques et la structure des dépenses sociales; cela est indispensable pour définir une stratégie cohérente permettant d'atteindre les objectifs du développement durable. La mise en oeuvre effective et durable de la Déclaration et du Programme d'action de Copenhague exigera une coalition de tous les acteurs sociaux qui devront oeuvrer ensemble à la réalisation des mêmes objectifs. Cela signifie qu'il faudra trouver les moyens d'associer la société civile à la fixation des priorités et à la mise en oeuvre des politiques. Il faudra également associer tous les secteurs de l'administration aux efforts visant à éliminer la pauvreté, assurer le plein emploi, promouvoir l'intégration sociale et mobiliser des ressources. L'élaboration d'une stratégie cohérente en vue

d'atteindre ces objectifs importants exige la participation de tous les ministères compétents, les ministères sociaux ne pouvant en assumer la responsabilité à eux seuls.

53. Il faut tenir compte des différences nationales et régionales. Une attention particulière doit être accordée aux pays et aux régions en proie à des difficultés économiques et fortement touchés par la pauvreté et le chômage. On ne parviendra pas à régler les problèmes de pauvreté et de chômage si on ne tient pas compte des caractéristiques sociales, économiques et culturelles propres à chaque région.

54. Il est urgent de renforcer et de réorienter les capacités des systèmes statistiques nationaux, afin de les aider à suivre efficacement les tendances et les orientations sur le plan social. Il est indispensable de disposer de données statistiques fiables et actualisées pour la planification et l'élaboration des politiques dans le domaine socioéconomique. De nombreux pays ne disposent toujours pas de systèmes statistiques globaux capables de fournir un large éventail de données démographiques. Il faudrait accorder une attention particulière à la mise au point et à l'utilisation d'instruments qui permettent d'obtenir rapidement des données statistiques, même si celles-ci sont parfois incomplètes ou inexactes. Il serait également utile d'adopter les nouveaux systèmes statistiques, afin de procéder plus facilement à des comparaisons entre les pays. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'utiliser les définitions bien établies qui sont utilisées au niveau international dans le domaine statistique.

Notes

¹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS, 1999* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.99.III.B.6.), p. 14.

² Organisation des Nations Unies, *La situation économique et sociale dans le monde, 1999* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.II.C.1), p. 263, tableau A.3.

³ Programme des Nations Unies pour le développement, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS, 1999* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.99.III.B.6), p. 76.

⁴ Ibid., p. 21, sur la base d'un minimum vital de 4 dollars par jour (en parité de pouvoir d'achat de 1990).

⁵ Ibid., p. 20. Les estimations sont fondées sur les normes nationales et ne sont donc pas nécessairement comparables d'un pays à l'autre.

⁶ Ibid., p. 7.

⁷ Ibid., p. 22.

⁸ Organisation des Nations Unies, *La situation économique et sociale dans le monde, 1999* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.II.C.1), tableau A.7, p. 303.

⁹ PNUD, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS, 1999* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.99.III.B.6), p. 193, 237, 273.

¹⁰ Ibid., p.70.

¹¹ Ibid., voir le bilan relatif à l'Arménie.
