

## Société riche, État-providence pauvre

GERARD OUDE ENGBERINK<sup>1</sup>



En réponse au Sommet de Copenhague de 1995, les Pays-Bas ont promis un effort politique intensifié pour lier le développement social et les progrès économiques. Les politiques élaborées pour remplir cet engagement n'ont pas atteint leur objectif. Essentiellement pour calmer le mécontentement public, le gouvernement a pris des mesures marginales en vue d'atténuer les conséquences négatives les plus évidentes de la «restructuration» de l'économie et du secteur collectif, mais ces mesures ont été inadéquates pour répondre aux besoins sociaux.

Depuis Copenhague, les opportunités politiques ont été favorables et les ressources financières abondantes. Toutefois, l'écart économique et social entre la partie prospère de la société et un grand nombre de «ménages marginaux» ne semble pas se combler, ce qui est une source de préoccupation grave. L'activité économique croissante de la dernière décennie a réduit le nombre de ménages pauvres, mais ceux qui sont restés pauvres ont été confrontés à des problèmes plus grands. Le chômage a baissé en niveaux d'avant la récession, mais ceux qui sont restés au chômage ont vu décliner leurs perspectives de trouver un emploi décent. Alors que la richesse de la majorité des ménages a atteint des niveaux inattendus, les dépenses publiques pour la protection sociale sont restées à un niveau faible par rapport aux niveaux de prospérité nationale. L'assistance publique, les soins de santé, l'éducation, les arrangements spéciaux en matière de logement pour les groupes vulnérables et d'autres prestations du secteur public sont tombés à un niveau de couverture et de qualité contestable, même si les dépenses dans certains domaines étaient peut-être en hausse en termes absolus. Dans l'opinion publique, il est souvent fait état du fait que les Pays-Bas sont «une société riche dans un état providence pauvre».

De nombreuses personnes âgées, les familles monoparentales, les minorités ethniques, les femmes et les enfants sont toujours au bas de l'échelle sociale, et sont actuellement rejoints par les réfugiés, les demandeurs d'asile, et les sans papiers.

### Un cercle vicieux

Trois tendances de la politique néerlandaise, qui se renforcent mutuellement, s'associent pour empêcher la promotion du développement social.

En premier lieu, les intérêts économiques continuent d'avoir la priorité sur les besoins sociaux, comme l'attestent la restructuration des arrangements financiers de l'Etat pour accroître l'investissement dans les infrastructures, réduire les dettes de l'Etat et stimuler l'investissement et la consommation à travers des coupes fiscales – toutes mesures destinées à maintenir une position compétitive sur le marché mondial.

En second lieu, pour dégager des fonds pour le développement économique, les dépenses du secteur social ont été réduites par une réorganisation et un rétrécissement du système de protection sociale tout au long des années 80 et 90. Des mesures d'efficacité et des programmes de

privatisation ont été introduits, pour réduire les coûts en soumettant les programmes sociaux à la «discipline du marché». Nombre de ceux-ci ont accru la pauvreté relative et creusé l'écart entre les assistés et les travailleurs, la partie dynamique de la société.

En troisième lieu, les politiques publiques visant à corriger les conséquences indésirables des réductions des dépenses en matière de protection sociale ont été parcellaires, orientées vers des détresses et des groupes cibles spécifiques. Du fait que les politiques ont été marginales et n'ont jamais été intégrées au courant dominant, elles n'ont pas réussi à lier le développement social aux progrès économiques.

Orienter cette politique sociale incohérente a été une idéologie politique changeante qui de plus en plus et souvent involontairement, mesure les valeurs sociales en termes économiques: les êtres humains sont perçus comme des biens économiques.

### Secteurs critiques de la politique intérieure

Le problème de politique aux Pays-Bas peut se résumer ainsi: tout en réduisant les dépenses sociales, le gouvernement national tente d'atténuer les effets négatifs les plus pénibles et les plus connus des coupes, par des mesures limitées et ciblées qui ne menacent pas le plan global de réduction.

Les programmes d'assistance sociale sont, aux Pays-Bas, l'instrument le plus important pour la lutte contre la pauvreté. Si les avantages ont été réduits, de même que le nombre de demandeurs, par la hausse des seuils de droit à prestation, de nouvelles politiques anti-pauvreté ont été introduites pour des groupes particuliers tels que les personnes âgées et les familles monoparentales. La principale stratégie anti-pauvreté continue d'être l'intégration des chômeurs et des pauvres dans le marché du travail normal, où ils trouvent des emplois aux plus faibles niveaux de rémunération. Dans un nombre remarquable de cas les salaires des nouveaux employés sont en fait plus bas que leurs anciennes prestations sociales. Cette situation mène le gouvernement à se concentrer presque exclusivement sur les politiques qui corrigent cette incohérence entre le monde des avantages sociaux et le monde des salaires, à travers un ensemble complexe de mesures fiscales. Et pour de nombreuses personnes, travailler pour un salaire n'est pas une solution: nombre de personnes âgées, de handicapés et d'autres ont peu à offrir sur le marché du travail.

La conséquence statistique des politiques de revenu complémentaire pour certains groupes a été une baisse du nombre de ménages à faible revenu, alors que la situation financière de ceux qui vivent dans la pauvreté ou au-dessous du seuil de pauvreté s'est détériorée en raison de la hausse des prix. En outre, les salaires des travailleurs ont enregistré une hausse plus rapide que celle des prix des biens de consommation et des services, alors que le pouvoir d'achat de ceux qui bénéficient des prestations est resté à la traîne, creusant ainsi l'écart entre les riches et les pauvres. La recherche récente a

<sup>1</sup> Gerard Oude Engberink est chercheur, et conseiller sur les questions sociales de la ville de Rotterdam. Le présent rapport a été rédigé en consultation avec Alida Smeekis, de European Network Against Poverty, Caroline Wildeman, de Netherlands Organisation for International Development (Novib), et Jan Vugts, d'ATTAC Netherlands (Association pour les Taxes sur les Transactions financières pour l'aide aux citoyens). Le travail a été coordonné par Alide Roerink, du National Committee for International Cooperation and Sustainable development.

constaté que le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté aux Pays-Bas s'était considérablement accru.<sup>2</sup> En outre, la pauvreté semble affecter essentiellement les femmes - la «féminisation de la pauvreté» - et de plus en plus, les ménages des minorités ethniques. Le dernier Poverty Monitor a constaté que 40% de toutes les minorités ethniques étaient des ménages à faible revenu, 1 sur 6 de ceux-ci l'étant de manière chronique.<sup>3</sup>

Le gouvernement national a cherché à freiner la hausse des coûts des soins de santé en rehaussant les contributions versées par les personnes pour certains médicaments et certains traitements, en «élaguant» l'ensemble des dispositions par lesquelles les ménages à faible revenu sont assurés collectivement, et en mettant en œuvre des mesures d'efficacité et la privatisation dans les hôpitaux et d'autres institutions de soins. Ceci a entraîné une baisse générale de la disponibilité et de la qualité des soins dans les hôpitaux et les institutions pour les personnes âgées et les handicapés. Dans le même temps, en raison du vieillissement et de l'évolution de la structure de la population néerlandaise, le besoin d'interventions médicales s'est rapidement accru. Ceux qui ont été spécialement vulnérables, ce sont les patients souffrant de troubles psychiatriques et les handicapés, qui auparavant, vivaient en «logement protégé» entre deux séjours en institution et la «société ouverte». Ces personnes ont actuellement pu trouver leur propre lieu de résidence sur le marché du logement et vont souvent grossir les rangs des sans abri. La qualité des soins de santé aux Pays-Bas, autrefois parmi les plus élevés de l'Union européenne, est retombée à la moyenne européenne.

S'il n'y a pas de véritable pénurie de logement sur le plan quantitatif, la privatisation, la libéralisation et la hausse des loyers qui en a résulté font que les logements de qualité sont hors de portée des ménages à faible revenu. Ce problème touche essentiellement les chômeurs, les minorités ethniques ayant des familles nombreuses, les immigrants récents et les «jeunes qui débütent sur le marché du logement», qui se retrouvent souvent sérieusement endettés vis-à-vis des propriétaires et des compagnies de distribution d'énergie. Nombre de pauvres vivent dans des foyers privés insalubres, spécialement dans les grandes villes.

Un fait révélateur est l'accroissement du nombre de sans abri et la structure changeante de ce groupe. Au départ, les sans abri étaient essentiellement des hommes d'un certain âge qui avaient des problèmes sociaux ou de dépendance. Actuellement, des femmes, des enfants et des familles entières doivent recourir aux centres d'accueil des autorités locales ou des organisations non-gouvernementales. Le gouvernement central planifie des financements supplémentaires pour répondre, au moins partiellement, à un besoin croissant de chambre et petit déjeuner «bed and breakfast» pour ces groupes, mais les montants alloués sont insuffisants, selon les experts dans ce domaine.

La situation dans le domaine de l'éducation a été succinctement décrite par un syndicat néerlandais dans ces termes: «Les bâtiments scolaires sont en train de se dégrader, les salaires du personnel restent à un bas niveau et la charge de travail [en raison du manque d'enseignants et de personnel de soutien et du fort taux d'absentéisme dû à la maladie] est intolérable.»<sup>4</sup> Le système éducatif est en train d'être réorganisé depuis près de 30 ans, afin de réduire les coûts et de promouvoir l'efficacité. Les bâtiments sont de mauvaise qualité; de nombreux enseignants s'estiment sous-payés et sous-évalués et abandonnent l'enseignement pour des secteurs plus profitables; la qualité globale est en baisse. Au cours des deux dernières années, le gouvernement a mis à disposition des fonds supplémentaires pour répondre aux revendications des enseignants, mais les experts soutiennent que des investissements considérables sont nécessaires pour stopper le déclin de l'école néerlandaise.

## Aide publique au développement: 70 millions de florins néerlandais de moins

Le but principal de la politique de coopération au développement néerlandaise est la réduction durable de la pauvreté. Un montant de 8,2 milliards de florins hollandais (3,3 milliards de dollars US) a été réservé à cette politique en 2001, en hausse de 600 millions de florins par rapport à l'année précédente, soit un montant total équivalent à 0,8% du PNB. Près d'un tiers (1,09 milliards de dollars US) du budget du développement de 2001 a été réservé à la coopération bilatérale avec 20 pays prioritaires: Afrique du sud, Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Inde, Indonésie, Macédoine, Mali, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Sri Lanka, Tanzanie, Vietnam, Yémen et Zambie.

Dans 17 de ces 20 pays, l'aide est concentrée sur le développement social, spécialement sur l'éducation et la santé. Bien que l'aide financière à l'éducation se soit accrue au cours des dernières années, l'Organisation néerlandaise de développement international - Netherlands Organisation for International Development - préconise une hausse de la contribution à l'éducation de base, afin d'atteindre la cible de «l'éducation pour tous». En outre, la Campagne globale pour l'éducation, une coalition mondiale d'ONG et d'unions éducatives, est en train d'œuvrer au développement d'une Initiative globale visant à mobiliser une aide supplémentaire pour l'éducation, à garantir la formulation de plans nationaux pour l'éducation en coopération avec la société civile, et à surveiller la mise en œuvre des politiques éducatives en faveur de tous les groupes cibles. A la suite de cette campagne, la Banque mondiale a pris l'initiative de développer un fonds multilatéral pour l'éducation.

En 2000, l'appui multilatéral (30% du budget global) a fait l'objet d'un réexamen. Le gouvernement souhaite pousser les organisations de l'ONU et les institutions financières internationales à améliorer leur coopération mutuelle, à se concentrer sur des activités clés, particulièrement dans les pays les plus pauvres et à perfectionner les systèmes de contrôle et d'évaluation.

Pour souligner l'importance que revêt la coordination entre bailleurs, le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas fait actuellement partie du Groupe Utstein, avec les ministres du développement de Norvège, d'Allemagne et du Royaume-Uni. Le Groupe a formulé un agenda pour collaborer sur les différentes questions de développement clés et a fait une visite conjointe en Tanzanie, avec la Banque mondiale et le FMI, afin de mettre en pratique la promesse d'une plus grande coordination entre bailleurs. Lors de la dernière réunion des ministres du développement de l'UE, le 8 novembre 2001, tous les Etats Membres ont convenu d'atteindre la cible de 0,7% du PNB pour l'APD. Les ONG néerlandaises ont critiqué un tel accord parce qu'il permet aux pays de compter les dégrèvements fiscaux en faveur des organisations caritatives comme partie de leur contribution nationale à l'APD. Pour les Pays-Bas, ceci équivaudra à 70 millions de florins de moins que le niveau actuel de l'APD.

## Conclusion

Les politiques nationales visant à restructurer et à moderniser le système de protection sociale n'ont pas réussi à combler l'écart entre les travailleurs et les bénéficiaires des prestations publiques. Cet échec a plusieurs causes, parmi lesquelles la priorité accordée à l'investissement public dans les infrastructures économiques et la productivité, l'engagement de l'Etat à la promotion de la compétitivité de l'économie néerlandaise, et la conviction persistante que l'emploi finira par réduire la pauvreté et promouvoir le développement durable et la cohésion sociale. Bien que le nombre de familles pauvres ait diminué dans l'ensemble, le sort de ceux qui ne peuvent pas entrer en concurrence sur le marché du travail reste précaire. De nouveaux groupes vulnérables, dont les conditions sont encore pires que celles des assistés «ordinaires», ont rejoint les personnes âgées, les handicapés, les femmes et les enfants au bas de l'échelle économique. La pauvreté aux Pays-Bas est la pauvreté au milieu de l'abondance. ■

2 E. Snei, T. van der Hoek et Tessa Tiziana. «Kinderen in Armoede. Opgroeien in de marge van Nederland» (Enfants dans la pauvreté : Grandir dans la marge en Hollande). Van Gorcum, Assen, 2001.

3 CBS/SCP. Poverty Monitor 2001. SDU, La Haye, 2001.

4 CNV (Christian National Labour Union) dans un communiqué de presse du 19 septembre 2001, en réaction à la présentation du budget 2002 du gouvernement national.