

La politique sociale de l'après-guerre en Scandinavie.

A-t-elle atteint ses objectifs?

Introduction par le premier ministre norvégien, M. Odvar Nordli.

Bien que le sujet de ce symposium comprenne la situation en Scandinavie, mes observations concerneront essentiellement la Norvège. Cependant, les principaux problèmes, l'évolution et les principes politiques fondamentaux sont - comme vous le savez peut-être - très similaires dans les pays scandinaves et nordiques.

Il est difficile de donner une définition très précise de la politique sociale. Traditionnellement les deux éléments principaux étaient le système des Assurances Sociales et la santé public.

Cependant, avec l'évolution de l'Etat providence, le domaine de la politique sociale s'est beaucoup étendu de sorte qu'il s'approche aujourd'hui du domaine de la politique économique générale. Pour illustrer cette évolution, je définie la politique économique comme les mesures politiques sensiblent d'influencer le volume et l'expansion de la production et des revenus. La politique sociale a pour objectif d'influencer la distribution et la redistribution des revenus et d'autres éléments faisant partie de la conception globale de la société de prospérité. L'une des principales intentions de la redistribution des revenus est offrir les mêmes possibilités à tout le monde. Nos objectifs politiques d'égaliser les conditions économiques et sociales des familles, doivent être vus de cette angle.

Dans ce contexte, les prestations sociales et les institutions de santé public, ne représentent que deux éléments parmi plusieurs. D'autres éléments importants sont la politique du développement régional, la politique de l'enseignement, la politique du logement et la politique de l'emploi.

En accordant des subventions considérables aux pêcheurs et aux petits agriculteurs (la plus part des fermes en Norvèges sont petites) et aux municipalités des régions de basse activité, nous cherchons à atteindre ce but. En outre nous essayons par une politique régional intensif de transformer les régions industriellement retardées en communautés économiquement indépendantes.

En désentralisant le système d'enseignement nous désirons réaliser le principe "enseignement gratuit pour tous". L'enseignement n'est pas gratuit si une jeune fille ou un jeune garçon doit parcourir de larges distances pour avoir un enseignement secondaire. Supprimer les rétributions scolaires n'est qu'une pré-condition, pas une garantie réelle d'un enseignement gratuit. Des mesures d'importants secours financiers et des facilités d'emprunts de l'Etat dans le secteur du logement doivent permettre aux familles avec des revenus en-dessous de la moyenne d'être bien logées à des couts raisonnables.

Une politique de plein emploi constitue une partie fondamentale de la politique sociale dans le sens plus large du mot. Le droit d'un emploi est un droit humain primordial. Tous ceux qui désirent travailler et qui en sont capables doivent être pourvu d'un emploi d'après libre choix et avec une rémunération adéquate. Le chômage détruit la dignité humaine et représente une menace contre l'équilibre sociale dans toute société, et une menace contre la liberté de l'individu.

Voilà quelques exemples des domaines "non-traditionnels" de la politique sociale. A la base de chaque exemple, et à la base d'autres exemples que je n'ai pas mentionné, se trouve un niveau d'imposition très élevé avec un profil progressif. Par conséquent on peut dire que l'égalisation générale des biens est obtenue à la fois par une imposition élevée nécessaire à l'application de cette vaste politique sociale et par des divers programmes sociaux auxquels les deniers de l'Etat sont investis.

J'ai voulu vous donner ces circonstances de base avant mes observations plus spécifiques sur la politique sociale dans le sens traditionnel. Cette base est nécessaire pour pouvoir juger notre politique; les échecs et les succès, ainsi que les tâches qui nous restent à accomplir. Une compréhension approfondie de l'Etat providence nordique n'est pas possible en considérant uniquement la politique

sociale traditionnelle.

Lorsque notre vie libre et démocratique a repris en 1945 après 5 années de guerre et d'occupation, nous nous trouvâmes dans une situation politique toute particulière. Dans le mouvement de la résistance nationale pendant la guerre les divergences politiques intestines étaient mis de côté. Quand la libération s'approchait, les leaders des partis politiques se rencontrèrent dans des réunions informelles pour discuter de la Norvège de l'après-guerre. Ces réunions aboutissaient à ce que les partis politiques s'adhèrent à un programme commun qui comprenait les domaines les plus importants de la vie politique. Ce programme politique commun était progressivement remplacé par les programmes et la politique propre à chaque parti. Mais les principes fondamentaux de notre politique sociale tels qu'ils furent formulés dans le programme commun, jouèrent un rôle primordial dans l'après-guerre en Norvège.

Les grandes lignes de cette politique représentaient une continuation de celles de l'avant-guerre. Nous accordions la plus grande priorité à la lutte contre la misère sociale et la pauvreté en étendant le système des allocations de l'Assurance Sociale. Deux lignes d'action principales ont été suivies dans l'application de ce programme. La première était de remplacer les mesures à base sélectives d'après l'évaluation des besoins relatif aux revenus de chaque candidat par des systèmes plus généraux. Personne ne devait supplier, le chapeau à la main, la charité des autorités. Il devait avoir un droit absolu à certaines allocations de la Sécurité Sociale s'il remplissait quelques conditions générales. Ainsi la pension de retraite devait être accordée à tous, tel que l'allocation-maladie.

La deuxième ligne d'action visait à une hausse importante du standard des prestations offertes par notre système de sécurité sociale. Les problèmes économiques et sociaux liés au chômage n'existaient pas dans la période d'après-guerre. Tandis que les allocations aux chômeurs et d'autres formes d'indemnités aux chômeurs comprenaient une partie importante de la politique sociale de l'avant-guerre, nous avons réussi tout au long de la période d'après-guerre de maintenir un plein emploi. Même ces dernières années, notre taux de chômage n'a pas dépassé 2 pour cent de la population active.

La forte, stable et durable expansion économique depuis la guerre et jusqu'au début des années soixante-dix nous a donné la possibilité économique d'étendre sensiblement le cadre des prestations de la Sécurité Sociale et d'autres mesures sociales faisant partie de la politique sociale. Les autorités politiques profitaient de cette base économique pour effectuer des changements importants dans notre société, créant ainsi l'Etat providence actuel.

Le Parti Travailleiste, qui a été au pouvoir pendant 18 des 25 années entre 1945 et 1970, peut réclamer une grande partie de la responsabilité pour ces améliorations. Bien que je suis moi-même membre du Parti Travailleiste, je tiens à souligner qu'il n'y a pas eu de profondes divergences politiques en Norvège sur les questions fondamentaux de notre politique sociale. Le projet de loi concernant la réforme radicale sur les Assurances Sociales fut soumis au Parlement par un gouvernement bourgeois.

Sans vouloir vous ennuyer avec trop de chiffres, je voudrais attirer votre attention sur le fait que les dépenses totales de l'Etat dans le domaine des prestations sociales représentaient 5 pour cent du produit national brut juste après la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui ce taux de pourcentage a augmenté à 23 pour cent. Au cours de la même période le produit national brut a quadruplé. Ce qui implique en chiffres réels, ajustés par la hausse des prix, que les dépenses concernant les programmes de la politique sociale sont aujourd'hui 15 à 20 fois plus élevées qu'en 1946.

Je suppose que si en 1945 on nous avait présenté la possibilité de réaliser une telle augmentation, nous aurions pensé que tous les problèmes sociaux seraient résolus. Cependant, notre expérience nous dit différemment.

Notre but principal a été atteint. La pauvreté, la souffrance et la misère sociale tel que nous l'avions connue au cours des années 1930, ont été supprimées. Pour la première fois dans l'histoire de ce pays, et dans celui des autres pays nordiques, nous pouvons dire définitivement que la pauvreté et la misère sociale sont éliminées. Historiquement, c'est un résultat spectaculaire. Je présume que dans les futures livres d'histoire ses faits seront relevés.

Après vous avoir présenté les côtés positifs, nous arrivons maintenant aux problèmes qui nous restent encore à résoudre.

Regardons d'abord le système de la Sécurité Sociale en général, avec actuellement environ 800.000 personnes recevant des pensions de retraite ou d'autres allocations. En termes économiques ce système est soutenu par les environ 1,6 millions qui constituent la population active. Ce qui implique que 2 personnes de la population active fournissent la base économique pour un allocataire. Les retraités constituent le plus grand groupe, suivie par les allocataires d'assurance-maladie. Chaque individu de la population active paye en moyenne des cotisations de 4.000 dollars aux Assurances Sociales. Si nous comptons aussi les dépenses consacrées aux hopitaux publics et d'autres dépenses sociaux sur les budgets de l'Etat, des municipalités et des départements, nous arrivons à un chiffre de plus de 6.000 de dollars par tête en cotisations annuelles.

C'est une grosse somme, mais pas trop grosse. La population active jouit toujours d'un niveau de vie élevé. Et la sécurité que ce système apporte à la population et à la société, est d'une valeur considérable en termes psychologiques et humains. L'éthique de l'Etat providence représente une partie importante et précieuse de notre vie sociale.

Mais par le niveau économiquement élevé que nous avons maintenant atteint en prestations sociales, il serait difficile et très coûteux d'augmenter d'avantage ces prestations de façon général. L'imposition totale dans ce pays est élevée, et je pense que les possibilités sont faibles pour de nouvelles augmentations.

Cependant, on peut se demander si une telle augmentation générale des prestations sociales est vraiment nécessaire et revendiquée. Sans répondre directement à cette question, je pense qu'il est utile de se rappeler qu'il y a toujours une certaine inertie dans tous les secteurs de la politique de l'Etat. L'opinion politique et les auteurs des programmes politiques ont une tendance à formuler sur leur papiers le souhait d'une augmentation continuelle des prestations sociales. Il y a aussi une tendance à vouloir maintenir une telle "course" due à la compétition entre les partis politiques.

En somme j'estime qu'il y a d'autres tâches plus importantes que d'augmenter d'avantage les pensions et les allocations. Nous pouvons peut-être affirmer que nous avons atteint l'objectif de l'avant-guerre d'établir le droit pour chacun d'avoir un niveau de vie acceptable en termes économiques et sociaux. Mais, nous avons des groupes plus petits avec des besoins spéciaux, et en termes individuels souvent des besoins considérables de secours public et d'allocations financières. Il s'agit par exemple des aveugles, des handicapés psychiques et d'autres groupes. Ces dernières années nous avons concentré notre attention sur les besoins de ces groupes. Nous sommes arrivés à des résultats encourageants, mais je pense qu'il nous reste encore du chemin à parcourir avant d'atteindre un niveau qui puisse satisfaire nos aspirations en politique sociale.

De nouvelles problèmes plus importantes se présentent dans notre politique sociale, qui sont issues de l'évolution générale économique et sociale. Pour certains il semble difficile de faire droit aux exigences de la société d'aujourd'hui. L'intense expansion économique et sociale a entraîné une urbanisation rapide. Les nouvelles sociétés urbaines ont donné aux gens un niveau de vie élevé et un bon accès aux services publics. Cependant, elles semblent manquer "quelque chose" qui est essentiel pour tout le monde pour avoir une vie harmonieuse dans la société, surtout pour les jeunes. L'expansion générale de notre système d'enseignement a été bénéfique pour une grande majorité des jeunes qui cherchent ardemment à pousser leurs études plus loin.

Mais, pour une minorité, le type d'enseignement dans nos écoles ne convient pas, et cette minorité ne semble pas pouvoir s'adapter à la société moderne. Nous nous acharnons, comme dans beaucoup d'autres pays, à trouver des solutions à ce problème. Tant que nous ne trouvons pas une telle solution, nous ne pouvons seulement essayer de guérir au lieu de mettre au point de dispositions préventives à cette "maladie" sociale.

Les problèmes en Norvège et dans d'autres pays nordiques relatif à l'alcool, la drogue et la criminalité, peuvent paraître dérisoires comparés à ce qu'on trouve dans d'autres pays plus grands avec des centres urbains plus étendues. Néanmoins, nous considérons

ce problème comme grave, et nous devons reconnaître que nous n'avons pas encore trouvé de solution valable.

Peut-être une telle solution valable n'existe pas, mais j'espère que nous pouvons développer d'avantage les possibilités de formation, d'emploi et d'alternatifs milieux sociaux - qui seront plus bénéfiques pour ces gens en question.

Je voudrais aussi dire quelques mots sur un problème spécial dans notre politique sociale, à savoir le problème de la bureaucratie. Autrefois, nous n'avions pas d'importante politique sociale de l'Etat, et la Sécurité Sociale était responsable de la famille et de la communauté locale. Bien que ce système était défectueux, il comportait quand-même un avantage, celui d'un contact direct et personnel entre la société et les individus qui cherchaient son secours.

Un but important dans l'expansion de notre politique sociale moderne a été d'établir un système général, sans discrimination et sans testes sélectifs. J'estime que notre système social dans une société moderne doit continuer à fonctionner d'après ces principes. Mais je dois reconnaître qu'avec notre système actuel il n'est souvent pas possible de s'occuper des gens individuellement et avec le contact personnel souhaitable.

Il semble paradoxal que de plus nous améliorons et rendons notre système compliqué pour ainsi pouvoir offrir notre secours social à d'avantage de gens, de plus inaccessible devient en réalité ce secours pour les gens qui en ont vraiment besoin. Il s'agit surtout des personnes âgées et des personnes avec peu de formation, qui ne sont pas habitués aux documents et aux schémas formelles, ni à la terminologie formelle. Ces personnes se buttent souvent à des obstacles d'incompréhension lorsqu'ils s'adressent aux autorités à travers notre système d'Assurance Sociale. La bureaucratie, qui est l'intermédiaire entre les autorités et le public, doit suivre certaines règles formelles. L'administration doit s'exprimer de façon précis et sans ambiguïté quand elle s'adresse au public.

C'est une attitude correcte, mais qui implique que parfois il peut être difficile pour un individu de comprendre entièrement le langage utilisé par les autorités. Les nouvelles méthodes qui ont été introduites avec l'arrivée des ordinateurs ne facilitent pas non plus une correspondance de caractère personnel entre les autorités et le public. En outre il est difficile aujourd'hui de connaître entièrement toutes les différentes possibilités d'allocations qui vous sont disponibles. Encore ce problème se manifeste surtout pour les personnes qui en ont le plus besoin de ces services publics. Il existe par exemple des allocations spéciales pour la formation professionnelle, la rééducation professionnelle, les voyages et les aménagements etc. Il est bien difficile - même pour un membre du gouvernement - de connaître toutes ces différentes allocations de l'Assurance Sociale. C'est alors évident que ça doit poser encore plus de problèmes pour une personne qui a vraiment besoins de ces informations.

Un autre problème est de pouvoir appliquer une flexibilité nécessaire dans certains cas individuels, sans compromettre les règles formelles de l'administration. Bien que nos lois et prescriptions sont formulées par les meilleurs juristes, il ne serait jamais possible de formuler les lois de sorte qu'elles conviennent à tous. Nous ne pouvons jamais arriver à un tel niveau de perfection. Il est alors nécessaire de la part de l'administration de faire preuve de tolérance et de flexibilité lorsqu'elle traite chaque cas particulier. Par moments cela peut être assez difficile, car il faut arriver à transformer ces règles formelles en solutions à la fois pratiques, humaines, flexibles et tolérantes, et qui conviennent à ceux qui en ont vraiment besoin. En général, ces tâches difficiles sont bien résolus par nos fonctionnaires.

En même temps il faut s'assurer que ce système n'est pas sujet d'exploitation ou d'abus. Peu de choses sont aussi redoutées que l'exploitation du système de l'Assurance Sociale. Parfois nous craignons même que quelques épisodes particulières résultent en mauvaise réputation pour le système entier. Je ne pense pas que cela représente un danger général, mais je dois reconnaître que pour le personnel administratif de la Sécurité Sociale il est difficile d'établir un bon équilibre: d'une part, il ne faut pas se laisser abuser, et d'autre part, il faut assister les clients de bonne fois qui ne demandent qu'une adaptation des règles à leurs propres besoins.



Après avoir réussi de résoudre le problème de la misère socio-économique, nous pensons et espérons avoir organisé notre société suffisamment bien pour éviter que de tels problèmes ne réapparaissent pas.

Mais la nouvelle société que nous avons ainsi créée, a entraîné de nouveaux problèmes sociaux. En addition aux problèmes déjà mentionnés, vient s'ajouter la question des personnes âgées et les malades à long terme. Probablement nous devons essayer de les intégrer plus dans notre société au lieu de les isoler dans des institutions.

Pour quelle raison nous ne le faisons pas? Nos maisons ne sont pas construites et aménagées pour de telles conditions. Mais cette réponse n'entraîne qu'une nouvelle question. Pourquoi nos maisons ne sont-elles pas construites et aménagées pour cette utilisation? J'arrive à mon dernier point:

Nous devons prendre plus en compte les considérations et les besoins relatif à la politique sociale lorsque nous effectuons les élaborations physiques des projets des régions, des villes et des domaines d'habitations.

Lorsque les grandes nouvelles réalisations immobilières donnent naissance à un élément de jeunes mal adaptés, la faute ne peut être attribuée seulement aux jeunes, mais aussi aux urbanistes et à la société.

De plus, quand il y a de longues listes d'attente pour les inscriptions dans les maisons de retraite, la critique ne doit pas seulement être reportée aux municipalités. Beaucoup de personnes âgées ne souhaitent pas vraiment habiter dans ces institutions. Dans de nombreux cas, ils auraient préféré rester chez eux, ou habiter chez la famille parentée si la société avait pu leur offrir quelques services, ressources etc. Voilà un autre exemple d'une organisation imprévoyante.

Je peux seulement vous proposer deux idées vagues pour remédier cette organisation défectueuse.

La première est que le secteur social doit être plus tenu en compte dans l'élaboration des projets.

La deuxième est que nous devons arriver à des projets plus flexibles, qui se laissent modifier en fonction de certains changements dans la société sur le plan démographique, répartition des groupes par âge etc.

Pour conclure:

La politique sociale de l'après-guerre, a-t-elle donnée des résultats qui répondent aux prévisions?

Nous devons peut-être poser la question:

Quelles prévisions?

Les prévisions des architectes de cette politique ont été basées sur la société de l'époque, d'une part les problèmes, et d'autre part les projets qu'ils devaient faire passer en priorité.

Lorsque de nombreuses personnes dans nos sociétés ne jouissent pas d'une vie qui est en harmonie avec ces idées, ce n'est pas une condamnation des hommes politiques du domaine social d'autre fois.

Nos sociétés sont imprégnées des idées de sécurité sociale et d'égalité humaine.

Dans beaucoup de domaines nous avons de loin atteint les prévisions les plus audacieuses. La société sociale idéale n'est pas créée une fois pour toute. Nous serions toujours en évolution envers cet idéal.

De nouvelles situations dans la société font surgir des nouveaux problèmes sociaux à résoudre. On dit souvent lorsque des problèmes sociaux se manifestent que c'est la faute de la société. J'ai mes réserves à faire. Aucun système social ou mesure de secours ne doit éliminer la responsabilité ou le défi que cela représente pour chacun. Nous devons nous rappeler que tous les humains ne sont pas "équipés" de la même façon. Mais que dans une société basée sur les idées d'égalité humaine, les personnes qui sont moins "équipées" ont le droit de réaliser leur valeur humaine. C'est aussi une tâche socio-politique d'ouvrir les possibilités pour la mise en oeuvre de ces théories.

Le système compréhensif général, socio-politique, ne peut dans ce cas seulement contribuer en partie. Nous voyons les besoins de mesures adéquates individuelles, de caractère aussi multiple que le caractère des humains. Les tâches dépasses de beaucoup le cadre traditionnel de la politique sociale. Les difficultés apparentes qui surgissent, ne doivent pas être considérées comme des obstacles, mais comme des défis lorsque nous progressons dans la formation de la politique sociale du future.

Les sommes considérables que nous utilisons en assurance sociale et en travail de santé ont créées une situations dans notre société radicalement nouvelle. Elles ont rendu nos sociétés meilleures et plus protégées.

Mais un tel système, en évoluant trop loin, peut aussi comporter des faiblesses dont nous devons être conscient.

Il est probable que nous dépensons des milliards sur les budgets de la santé et de la Assurance Sociale pour reméder des blessures qui ont été causées par des conditions peu humaines dans nos sociétés. Nous ne devons pas laisser les même milliards recouvrir des conditions sociales qui puissent et qui doivent être changées et améliorées.

Ce n'est pas bien pour les humains, et par conséquence pas bien pour nos sociétés non plus.

De ressources importantes ne peuvent être utilisées pour cacher les imperfections manifestées dans nos sociétés. Ces ressources doivent être investies pour éviter que ces imperfections ne résurgissent.

Ici s'élèvent les tâches socio-politiques dans l'élaboration des projets à tous les niveaux. Oú il existe encore "des murs" entre les bureaux des urbanistes et d'autres responsables des projets, - et les bureaux des Assurances Sociales et de santé publique, - ces murs doivent être démolies le plus vite possible.