

**Conseil économique et social**

Distr. générale
15 janvier 1999
Français
Original: anglais

Commission du développement social**Trente-septième session**

9-19 février 1999

Point 3 a) i) de l'ordre du jour provisoire*

Suivi du Sommet mondial pour le développement social :**thème prioritaire : Services sociaux pour tous****Services sociaux pour tous****Rapport du Secrétaire général**

Table des matières

	<i>Paragraphe</i>	<i>Page</i>
Introduction	1-9	2
Suggestions et recommandations concernant la mise en oeuvre	10-54	3
A. Disponibilité des services sociaux et taux de couverture	11-18	3
B. Partenariat	19-28	4
C. Utilisation rationnelle des ressources	29-38	5
D. Information	39-50	5
E. Aspects internationaux	51-54	6

* E/CN.5/1999/1.

Introduction

1. Dans le cadre de l'examen périodique de l'application et du suivi des décisions qui ont été prises lors du Sommet mondial pour le développement social, et conformément au programme de travail pluriannuel de la Commission du développement social ainsi qu'à l'ordre du jour de sa trente-septième session qui a été approuvé par le Conseil économique et social dans sa décision 1998/226 du 28 juillet 1998, la Commission a fait de la question des services sociaux pour tous un thème prioritaire et l'examinera à ce titre en 1999.

2. Le Programme d'action adopté à l'occasion du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague en mars 1995 fixe des objectifs quantitatifs en matière d'éducation de base, d'alphabétisation, d'allongement de l'espérance de vie, de recul de la mortalité maternelle et infantile, de santé et de soins de santé, de sécurité alimentaire et de lutte contre la malnutrition, d'approvisionnement en eau potable et de fourniture de services d'assainissement adéquats et de construction de fourniture de logements convenables et d'un prix abordable. Le Programme d'action invite aussi les pays à faire des efforts pour assurer une couverture universelle et garantir l'accès de tous aux services sociaux de base. Ce programme ne propose pas une définition précise des services sociaux, mais au fil des chapitres et des sections, ce sont de très nombreux services qui sont mentionnés et qui peuvent être regroupés dans trois catégories principales :

a) Les services permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de l'ensemble de la population et portant sur les soins de santé, la nutrition et la sécurité alimentaire, le logement, l'eau potable et les services d'assainissement, la sécurité personnelle, l'information, la protection et les recours en justice;

b) Les services destinés à répondre de manière appropriée aux besoins qui correspondent à des stades différents de la vie d'un individu, par exemple aux besoins des nourrissons et des enfants (notamment, pour ce qui est de l'enseignement primaire), des adolescents et des jeunes gens (en particulier dans les domaines de la santé en matière de reproduction, de la maternité, des compétences parentales et de préparation à la vie active), des personnes en âge de travailler (par exemple, dans les domaines de la formation professionnelle et continue, de l'encadrement pendant les périodes de chômage et de recherche d'emploi), des personnes âgées, aussi bien celles qui arrivent à l'âge de la retraite que celles qui touchent au terme de leur vie (en particulier, pour ce qui est des soins gériatriques);

c) Les services adaptés à des groupes de personnes ayant des besoins particuliers, par exemple les personnes

handicapées, les migrants et les réfugiés, les peuples autochtones et les groupes faisant l'objet de traitements discriminatoires, les victimes de crimes ou d'actes de violence, les toxicomanes et les anciens toxicomanes, les personnes sortant de prison, les indigents, etc.

3. Outre une couverture universelle et l'accès de tous aux services sociaux de base, les participants au Sommet mondial se sont fixé des objectifs précis : maintenir et améliorer la qualité des services; inciter les prestataires de services à se tenir à l'écoute des usagers de manière à mieux les servir; garantir l'efficacité des services fournis et veiller à ce que leur coût reste raisonnable.

4. L'ONU a récemment mené à bien un examen complet de la situation et en communiquera les résultats à la Commission. Cet exercice a permis de tirer parti des travaux que les différents organismes et institutions des Nations Unies ont entrepris afin de mesurer, grâce à une douzaine d'indicateurs concernant les besoins de base et la fourniture de services, les progrès qui ont été accomplis par rapport aux objectifs évoqués au paragraphe 2 ci-dessus. La Commission ne manquera pas de s'inspirer des travaux de l'Équipe spéciale du CAC sur les services sociaux de base pour tous, qui a été établie en 1995 et qui a élaboré les instruments suivants : principes généraux en matière d'éducation de base; méthode commune pour que les pays soient mieux à même de suivre l'évolution de la mortalité maternelle et infantile, ainsi que la situation en matière de soins de santé, de santé en matière de reproduction et de démarginalisation des femmes; notes d'orientation concernant les questions des migrations internationales et du développement; statistiques relatives à 12 indicateurs importants; études de cas par pays ayant trait à l'aide apportée par des donateurs dans le secteur social; directives en matière d'activités de promotion; justification des investissements dans les services sociaux de base; répertoire des thèmes sociaux qui ont été débattus à l'occasion des grandes conférences organisées par le système des Nations Unies dans les années 90. Des informations générales plus détaillées relatives aux progrès accomplis dans des domaines qui présentent un intérêt pour plusieurs secteurs auxquels s'intéressent différents organismes des Nations Unies viendront compléter cet ensemble d'instruments.

5. Pour préparer la trente-septième session de la Commission, le Secrétariat de l'ONU a organisé deux ateliers où des experts indépendants du monde entier ont été invités à réfléchir aux moyens d'appliquer efficacement les recommandations issues du Sommet mondial. Les experts se sont notamment intéressés à deux domaines liés l'un à l'autre, à savoir : a) les innovations pour la prestation et le financement des services sociaux et b) les moyens de faciliter l'accès aux services sociaux des populations sous-desservies. Ils avaient

adopté une démarche intersectorielle axée sur les thèmes de l'éducation, de la santé et de l'information. Certes, l'information n'est généralement pas considérée comme étant un service social, mais on estime de plus en plus que sans elle, les individus ne peuvent ni faire valoir leurs droits, ni accéder à tous les services, ni déterminer s'ils répondent à leurs besoins.

6. Les experts participant à ces ateliers ont tenu compte du fait que tous les pays n'en étaient pas au même point, et ont donc distingué trois catégories de pays :

- a) Les pays où on constate une carence généralisée;
- b) Ceux où la gamme de services disponibles est limitée et où seule une minorité peut en bénéficier;
- c) Les pays qui offrent un vaste éventail de services et où le taux de couverture est généralement correct ou bon, mais où subsistent cependant des lacunes sur le plan de la couverture ou de la qualité.

7. Cette dernière catégorie regroupe trois types de systèmes, à savoir un modèle à économie de marché où les services sont aux mains du secteur privé; un modèle à économie dirigée où les services relèvent du secteur public; et un modèle à économie mixte qui, avec des variantes, est maintenant la norme.

8. Les conclusions dégagées au cours de ces ateliers (consignées dans les documents E/CN.5/1999/6 et 7) ont été reprises dans l'élaboration du présent rapport. Celui-ci intègre également d'autres données ainsi que des renseignements recueillis dans le cadre de l'examen d'ensemble, mentionné plus haut, et qui est consacré aux progrès réalisés dans le domaine de la couverture des besoins de base et des services fournis.

9. Contrairement aux rapports précédents dont la teneur était analytique et descriptive, on a privilégié dans celui-ci les suggestions et les idées qui peuvent aider la Commission à formuler ses propres recommandations pour la mise en oeuvre du volet consacré aux services sociaux de base dans le Programme d'action de Copenhague.

Suggestions et recommandations concernant la mise en oeuvre

10. Le présent rapport aborde les principaux sujets suivants :

- a) Disponibilité des services sociaux et taux de couverture;
- b) Partenariats;

c) Ressources disponibles et efficacité de leur utilisation;

d) Information;

e) Aspects internationaux.

A. Disponibilité des services sociaux et taux de couverture

11. L'accès de tous à des services sociaux de base et de qualité, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé, doit continuer à faire partie des priorités de tous les gouvernements. Ainsi, l'éducation et la santé pour tous ne peuvent devenir une réalité que si ces objectifs font l'objet d'engagements fermes et résolus. La meilleure façon d'atteindre ces objectifs passe par l'adoption de politiques nationales et locales qui privilégient pleinement le respect de tous les droits fondamentaux de la personne et qui s'inspirent des principes issus du Programme d'action de Copenhague et d'autres grandes conférences internationales.

12. On a constaté que tous les groupes de population n'avaient pas accès aux services sociaux. Si cela est vrai pour tous les pays à des degrés divers, c'est plus particulièrement le cas dans les pays en développement. Pour repérer les facteurs quantitatifs ou qualitatifs qui conduisent à cette situation, il faut procéder à une étude minutieuse en veillant à prendre en compte les caractéristiques locales et les besoins des individus.

13. Certes, d'un pays à un autre, ce ne sont pas les mêmes groupes qui sont exclus ou défavorisés, et les raisons de cette situation peuvent être très diverses. Mais, dans de nombreuses sociétés, certains groupes sont presque toujours oubliés alors même que leurs besoins sont aigus. Ces groupes ont été recensés dans le Programme d'action de Copenhague et dans les programmes issus d'autres conférences mondiales.

14. Quatre ans après le Sommet de Copenhague, il est indiqué de faire un premier bilan. Les pays ne pourraient que bénéficier des résultats issus d'études approfondies sur la façon dont les services sociaux répondent aux besoins des individus; sur la manière dont les besoins sont perçus et évalués; sur les méthodes utilisées pour penser, planifier et organiser les services; et sur le mode d'allocation des ressources et d'organisation de la distribution. De telles études nationales aideraient aussi à dégager les domaines prioritaires d'une coopération internationale plus intense.

15. La pénurie de ressources constitue une entrave de taille à la fourniture de services sociaux à l'ensemble de la popula-

tion. Il ne faut pas non plus négliger les problèmes d'organisation et il faut s'efforcer d'y remédier de toute urgence.

16. Les entités qui fournissent ou financent des services sociaux doivent examiner les points suivants : comment ces services sont-ils assurés? Dans quelles conditions? Où? Avec quelle régularité et selon quel calendrier? Il est temps d'abandonner ou d'adapter aux besoins de la vie moderne des pratiques qui sont liées à la coutume lorsqu'elles ne correspondent plus à la logique qui a présidé à leur institution. Ainsi, on devrait faire preuve de plus de souplesse pour adapter aux besoins des usagers les heures d'ouverture des établissements proposant des services sociaux. Plusieurs services peuvent être regroupés dans le cadre d'un même service de base, comme l'enseignement primaire, et répondre à plusieurs besoins (la planification doit alors se faire au niveau intersectoriel). On peut aussi proposer des services dans des endroits qui peuvent sembler inattendus mais où en fait les gens se retrouvent naturellement (par exemple, sur les lieux de travail, aux points de rassemblement des usagers des transports en commun, dans les salles de sports, les clubs, sur les lieux de culte, sur les marchés et dans les zones commerciales). Il peut être nécessaire de repenser les temps de travail (par exemple, les rythmes scolaires). Il faut faire un effort d'information auprès des groupes ayant des besoins spécifiques (comme les handicapés) ou appartenant à des minorités culturelles ou linguistiques.

17. Lors des phases de planification et de production des services sociaux, il faudrait aussi prendre en compte l'évolution de la structure familiale, les nouveaux rôles et responsabilités assumés par les femmes, les modifications de la pyramide des âges, les phénomènes de migration de masse et de mobilité. De plus en plus de problèmes dépassent les frontières d'un pays, et il faut donc en tenir compte à l'échelon international, ou tout au moins régional, afin de prévoir conjointement quels seront les besoins.

18. Pour répondre aux besoins de manière aussi efficace et rationnelle que possible, il faut créer, tant à l'échelon national que local, des instances où seront représentés tous les groupes intéressés et qui permettront de fixer les priorités en connaissance de cause, de réconcilier les points de vue et de faire converger les besoins des usagers et ceux des prestataires de services.

B. Partenariat

19. Il incombe au premier chef aux gouvernements de faire en sorte que tous aient accès aux services de base. Cela ne signifie pas forcément qu'ils sont les seuls responsables de la prestation de ces services ou des décisions qui s'y rappor-

tent. Ces décisions doivent être prises avec le concours de toutes les parties prenantes et en particulier avec les usagers et les communautés locales.

20. En fonction des circonstances, différents partenariats sont possibles. Dans certains cas, les gouvernements choisiront d'être le principal prestataire de services et organiseront les services directement alors que dans d'autres, ils veilleront à faire respecter les normes minimales nationales et à faciliter la prestation des services qui sera confiée à divers organismes ou acteurs, comme des organismes semi-publics, des coopératives, des associations d'usagers et autres organisations non gouvernementales, y compris des communautés religieuses, ainsi que des entreprises privées.

21. Un vrai partenariat entre les différents prestataires et usagers doit être fondé sur des objectifs communs, l'équité entre partenaires, l'acceptation de l'avis des autres, la prise de décisions communes le cas échéant et la volonté de toutes les parties de coopérer.

22. L'instauration d'un tel partenariat peut se faire par la création d'instances officielles. Par exemple, un conseil consultatif permettra aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de se réunir régulièrement pour élaborer la politique des services sociaux.

23. Ces instances peuvent contribuer sensiblement à lutter contre la corruption, voire l'éliminer, et à réduire le gaspillage et la mauvaise utilisation des ressources. Elles permettent de mieux suivre l'exercice des responsabilités financières et de contrôler et d'assurer le suivi de la prestation de services sociaux.

24. Afin d'offrir à tous des services sociaux de base, les gouvernements doivent faire preuve de volonté politique et reconnaître l'importance du droit de s'intégrer dans la société, de demander des comptes et de participer à la vie collective.

25. Il importe que les différents prestataires de services, notamment les organismes publics, coordonnent mieux l'échange d'informations, la conception et l'organisation des services et la diffusion des données d'expérience. Il faut que les divers acteurs s'accordent sur leurs rôles respectifs. La coordination doit se faire tant sur le plan vertical qu'horizontal.

26. Il est important de définir des normes qui permettent d'évaluer les services fournis. Elles doivent être fonction des besoins recensés et des résultats recherchés, qui sont définis de manière concertée par les pouvoirs publics, les autres prestataires de services et les usagers. Les services doivent être évalués en permanence et un suivi doit être assuré.

27. Lorsque les services sont de bonne qualité, les électeurs sont mieux disposés à approuver les programmes et à accepter qu'ils soient financés par les deniers publics.

28. Le secteur associatif offre depuis longtemps des services sociaux. Son action dans ce domaine devrait être encouragée et facilitée par les pouvoirs publics dans un esprit de coopération. Il importe également que les associations rendent des comptes. Elles devraient faire contrôler leurs activités par des organes de tutelle appropriés, mis en place d'un commun accord, qui s'assureraient de la qualité et de la rationalité des divers services offerts par tous les prestataires.

C. Utilisation rationnelle des ressources

29. Les ressources qui servent à financer les services sociaux sont générées par l'activité et la croissance économiques, mais, parallèlement, les services sociaux sont un facteur de croissance économique. Il est donc important de synchroniser les politiques économiques et sociales de sorte que l'offre de services sociaux facilite la réalisation des objectifs tant sociaux qu'économiques.

30. Le fait que la population soit instruite, en bonne santé, informée, en sécurité, responsable et tolérante sert les intérêts de tous. Les dépenses sociales profitent donc non seulement aux usagers directs des services mais aussi à l'ensemble de la collectivité, ce qui justifie de puiser dans les recettes publiques pour financer les services sociaux.

31. Dans tous les pays, la majeure partie de certains services sociaux doivent, pour être accessibles à tous, être assurés par le secteur public. Il est par conséquent essentiel de disposer de recettes adéquates.

32. Pour des raisons à la fois d'équité et d'efficacité, il faut continuer à considérer les recettes générales de l'État comme la principale source de financement des services sociaux.

33. Pour accroître ces recettes, il existe différentes options : élargir l'assiette fiscale, notamment en augmentant la part des impôts directs, améliorer l'administration fiscale et réduire les exonérations et abattements fiscaux.

34. On peut aussi diversifier les recettes, notamment en établissant des droits d'utilisation et de participation aux frais, en prélevant sur les contributions obligatoires comme les charges et cotisations sociales et, le cas échéant, en lançant diverses formes d'emprunt public.

35. La part du budget qui est consacrée aux services sociaux est un choix politique. Le montant des dépenses sociales dépend certes du montant des recettes publiques, mais des choix doivent être faits entre des priorités concu-

rentes. Par exemple, ces 10 dernières années, la plupart des pays ont réduit la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée aux dépenses militaires et tous pourraient poursuivre dans cette voie. La réorientation des dépenses doit permettre d'allouer davantage de crédits aux services sociaux qui profitent le plus à la population.

36. Il ressort de l'expérience de différents pays que le budget consacré par l'État aux services sociaux pourrait être utilisé de manière bien plus efficace.

37. Il faudrait pour cela redéfinir les rôles des différents acteurs et revoir les règles et les mesures d'incitation qui leur sont applicables, faire participer davantage les prestataires de services, décider de l'allocation des ressources en fonction des résultats escomptés plutôt qu'en fonction des apports nécessaires et permettre aux usagers de jouer un plus grand rôle dans la définition et l'évaluation des services.

38. Il importe de reconnaître que lorsqu'on parle de ressources, on ne parle pas seulement des ressources financières dont disposent les pouvoirs publics, et qui sont essentielles, mais également de celles du secteur privé et du secteur associatif. En outre, il ne s'agit pas seulement de ressources financières mais aussi de ressources en nature, à savoir le temps et les efforts consacrés par les individus à la satisfaction de leurs besoins ainsi que les compétences, le savoir et les capacités de la population, y compris des réseaux d'associations familiales et locales. Il importe d'élaborer des politiques qui permettent de mobiliser et d'exploiter rationnellement toutes ces ressources, potentielles ou réelles.

D. Information

39. Il est essentiel de donner la priorité à l'accès à l'information et de reconnaître qu'il s'agit d'un droit social qui doit être protégé juridiquement par la société.

40. Le libre accès à l'information, caractéristique essentielle d'une société démocratique, constitue le fondement de la participation effective de la population à la prise des décisions, y compris celles concernant l'organisation et le financement des services sociaux.

41. Il importe de supprimer les obstacles à la libre circulation de l'information et de rendre la consultation des informations facile et commode.

42. Dans les pays où la diffusion de l'information laisse à désirer, la création d'organismes autonomes peut être une solution novatrice et financièrement intéressante. En outre, il faudrait établir des réseaux d'information décentralisés capables de faire face aux mutations politiques, économiques

et sociales rapides et de fonctionner comme système «d'alerte rapide» ou renforcer les réseaux existants.

43. Dans un grand nombre de pays, il est impératif de former davantage de spécialistes de l'information, en particulier aux niveaux local et communautaire.

44. Les pouvoirs publics doivent prendre conscience que les informations dont les particuliers ont besoin pour faire leur choix en connaissance de cause et exercer pleinement leurs droits circulent parfois du secteur public au secteur privé, où l'accès à ces informations est parfois payant, ce qui défavorise les personnes les moins fortunées.

45. Les organismes publics devraient consacrer davantage de ressources à la généralisation de l'utilisation des technologies de l'information. Par exemple, les bibliothèques publiques, les associations de quartier, les lieux de culte, les écoles, les centres sociaux et les administrations publiques pourraient mettre à la disposition du public du matériel qui lui permettrait, de préférence avec l'aide des préposés ou de bénévoles, d'avoir accès à l'information.

46. Il faudrait faciliter l'accès aux technologies de l'information aux personnes qui ne peuvent sortir de chez elles, aux handicapés et aux groupes ayant des besoins particuliers, qui risquent d'être exclus s'ils n'ont pas accès à ces technologies.

47. Il faudrait étudier les moyens qu'offre le progrès technologique d'améliorer l'accès des populations défavorisées ou isolées à l'information et exploiter pleinement ces possibilités. Cela pourrait être l'occasion de renforcer la coopération entre le gouvernement, les médias et les secteurs public et privé.

48. La gestion de l'information est un aspect essentiel de la planification et de la prestation de services sociaux. Tout programme social doit comprendre des activités de collecte, d'évaluation et de suivi des informations utiles.

49. Les informations sur les services sociaux doivent être faciles à comprendre et être affichées ou distribuées là où vit, travaille ou se réunit la population.

50. Pour toucher le public le plus large possible, il faut multiplier les supports d'information : campagnes d'information, publications écrites, ou encore médias électroniques. Il faudrait prêter un appui aux organismes comme les centres d'orientation et d'entraide sociale et les associations de défense des droits des consommateurs et des usagers, qui peuvent contribuer grandement à mettre les informations à la portée du public.

51. Du fait de la mondialisation, de la mobilité accrue des capitaux et du développement rapide des industries volantes, il est important que la communauté internationale s'efforce de protéger les revenus des pays et leur capacité de financer l'offre de services sociaux. Le risque d'un nivellement par le bas des services sociaux, dû à la volonté des pays de ne pas trop lourdement imposer le capital et les industries pour ne pas les inciter à se délocaliser, doit faire l'objet d'un débat international. Il faudrait renforcer la coopération à ce propos. Il importe, par ailleurs, de trouver d'autres moyens d'intensifier la coopération internationale dans le domaine fiscal, afin de réduire au minimum l'évasion fiscale et de limiter ou d'éviter la surenchère entre ces pays.

52. Les pays doivent continuer de faire partager leur expérience en matière de prise de décisions, de planification et de mise en oeuvre en ce qui concerne la prestation et le financement des services sociaux dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, par des forums, des séminaires et des ateliers régionaux et internationaux. Il faudrait trouver de nouvelles sources de financement pour l'organisation de telles réunions. Parallèlement, il importe de tenir compte de la situation de chaque pays et ne pas adopter une approche unique qui serait le reflet d'une idéologie particulière.

53. Pour que les ressources d'origine extérieure, financières ou techniques, contribuent effectivement à améliorer les services sociaux et à accroître le nombre de bénéficiaires, on veillera à faire participer pleinement les parties prenantes et les usagers à la définition des besoins et à la planification de services sociaux adaptés aux besoins ainsi identifiés; à utiliser au maximum les connaissances, le savoir-faire et les compétences techniques des populations locales ou autochtones aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes financés par des sources externes; à offrir des services qui répondent bien aux besoins locaux plutôt qu'aux priorités des organismes donateurs; à éviter de poser des conditions trop difficiles à respecter et en particulier des conditions qui ne tiennent pas compte de la situation de chaque pays; et à prendre des mesures pour que l'assistance technique offerte par la communauté internationale tienne compte des caractéristiques culturelles de chaque pays.

54. La coopération entre les pays doit être fondée sur un véritable partenariat, reposant sur les principes d'égalité et de justice et sur la volonté partagée d'offrir à tous les citoyens un accès à des services sociaux de base de qualité.

Note

¹ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations

E. Aspects internationaux

Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution 1,
annexe II.
