



Assemblée générale

Distr. générale
2 août 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 27 a) de l'ordre du jour provisoire*

Développement social : suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale

Situation sociale dans le monde 2011 : la crise sociale mondiale

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le monde a connu en 2008 et 2009 la crise financière et économique la plus grave depuis la Grande Dépression des années 30. Cette crise a fait suite aux répercussions du renchérissement des produits alimentaires et énergétiques en 2007 et 2008. Le *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2011 : la crise sociale mondiale* passe en revue les conséquences adverses de la crise sur le plan social après en avoir examiné les causes et la propagation. Bien que des mesures de relance coordonnées aient évité une récession mondiale plus profonde et plus longue, le relèvement reste fragile et inégal. Le ralentissement économique a comprimé les dépenses sociales dans la plupart des pays en développement, tandis que les mesures d'austérité dans le domaine des finances publiques ont nuit aux dépenses sociales des pays développés et menacé les débuts de reprise.

Le *Rapport* souligne la croissance rapide du chômage et de la vulnérabilité à la suite de la crise économique mondiale, en particulier dans les pays en développement qui ne disposent pas d'une protection sociale universelle. Des dizaines de millions de personnes sont tombées dans la pauvreté extrême ou y sont restées piégées en raison de la crise, tandis que le nombre de victimes de la faim dépassait le milliard en 2009, chiffre le plus élevé qui ait été enregistré. Le *Rapport* tire des enseignements

* A/66/150.

** Le présent document offre un aperçu du *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2011* et contient des conclusions et des recommandations du Secrétaire général. Le texte intégral sortira dans le courant de l'année comme publication des Nations Unies destinée à la vente.



précieux des mesures prises au niveau national pour lutter contre la crise et souligne l'importance de politiques sociales sans exclusive ainsi que la nécessité d'une protection sociale universelle. Deux conclusions fondamentales en découlent : premièrement, les pays doivent pouvoir appliquer de manière cohérente des politiques contracycliques; deuxièmement, les pays dotés d'un système de protection sociale ont pu éviter le pire et se relever plus rapidement. Il en résulte qu'il faut donner un caractère permanent aux systèmes de protection sociale universelle et aux programmes actifs du marché du travail en veillant à ce qu'ils ne soient pas seulement des éléments temporaires des mesures nationales de lutte contre la crise. Enfin, la politique macroéconomique devrait davantage prendre en compte la politique sociale, en particulier pour l'emploi productif, et non pas seulement la considérer comme une aide résiduelle accordée aux pauvres et aux groupes défavorisés.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Par-delà la reprise : la lutte contre la crise sociale | 3 |
| III. Persistance de la crise sociale. | 6 |
| IV. Lutte contre la crise : la voie à suivre | 9 |
| A. Rôle de l'État. | 9 |
| B. Priorité à la croissance de l'emploi | 10 |
| C. Nécessité de la protection sociale | 13 |
| D. Pauvreté et sécurité alimentaire | 13 |
| V. Repenser la politique sociale | 14 |
| VI. Conclusions et recommandations. | 15 |

I. Introduction

1. Le ralentissement de l'économie mondiale a eu des conséquences négatives importantes sur le plan social et a freiné la réalisation des objectifs de développement arrêtés sur le plan international, y compris ceux du Millénaire. Étant donné la fragilité de la reprise économique et les progrès inégaux des principaux pays, on ne peut que s'attendre à la lenteur du redressement de la situation sociale. Les niveaux accrus de la pauvreté, de la faim et du chômage continueront de toucher des milliards de personnes dans les années à venir.

II. Par-delà la reprise : la lutte contre la crise sociale

2. Le monde a souffert en 2008 et 2009 de la crise financière et économique la plus aiguë depuis la Grande Dépression des années 30. Le ralentissement brusque de l'économie mondiale a gravement bouleversé la croissance économique et a considérablement fait reculer les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et autres objectifs internationalement arrêtés dans ce domaine. Selon les estimations de l'ONU, le taux de croissance annuel de la production mondiale est tombé d'environ 4 % en 2006-2007 à 1,6 % en 2008, pour se retrouver en 2009 à -2 %, tandis que 95 pays enregistraient des baisses du revenu moyen par habitant.

3. Le chômage est monté en flèche : en 2009, 205 millions de personnes étaient sans emploi, contre 178 millions en 2007. Suivant les estimations les plus récentes de l'Organisation mondiale du Travail (OIT)¹, le chômage mondial est resté élevé et n'a pas changé en 2010. Cette montée a été la principale conséquence sociale de la crise dans les pays développés. La situation est moins évidente dans les pays en développement : tandis que l'économie informelle et le secteur de l'agriculture paysanne ont absorbé dans la plupart des cas les pertes d'emplois du secteur structuré, un nombre beaucoup plus grand de travailleurs connaissent maintenant des conditions d'emploi plus vulnérables dans ces pays.

4. La perte d'emplois signifie non seulement une diminution du revenu mais aussi une vulnérabilité plus forte, en particulier dans les pays en développement qui n'ont pas de protection sociale universelle. Selon diverses estimations, entre 47 et 84 millions de personnes sont tombées dans la pauvreté extrême ou y sont restées piégées en raison de la crise². La crise financière mondiale a éclaté immédiatement après l'envolée des prix des produits alimentaires et énergétiques. En conséquence, le nombre de victimes de la faim dans le monde a dépassé le milliard en 2009, chiffre le plus élevé qui ait été enregistré.

5. Bien que la crise financière n'ait pas trouvé son origine dans les pays en développement, l'économie de ces pays, en particulier de ceux qui étaient davantage intégrés dans les marchés financiers internationaux, n'est pas sortie indemne du

¹ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2011: le défi d'une reprise de l'emploi* (Genève, Bureau international du Travail, 2011).

² Ces chiffres se rapportent aux personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour et sont similaires à ceux de la Banque mondiale, selon laquelle environ 64 millions de personnes en plus étaient devenues pauvres en 2010 par rapport à la situation qui aurait existé si la crise ne s'était pas produite. Voir Banque mondiale et Fonds monétaire international, *Les ODM après la crise. Rapport de suivi mondial 2010* (Washington, Banque mondiale, 2010).

marasme financier. Les conséquences se sont fait sentir de plusieurs manières, notamment par la plongée du commerce et des prix des produits de base, l'inversion des flux de capitaux, le renchérissement des prêts, la baisse des fonds envoyés par les travailleurs migrants et la contraction de l'aide publique au développement. Les pays ont été diversement touchés selon leur structure économique et leur vulnérabilité aux chocs.

6. L'impact de la crise a dépendu en outre de la capacité des gouvernements de faire face à ses conséquences, suivant l'efficacité et la force de leurs mécanismes de politique macroéconomique contracyclique, des systèmes de protection sociale, des cadres de réglementation, des structures de gouvernance et de la stabilité politique. Ces facteurs ont à leur tour joué sur la manière dont les différents groupes sociaux ont été touchés par la crise. Les pays les plus pauvres sont devenus les plus sensibles aux vicissitudes de l'économie mondiale et sont, d'une manière générale, lourdement tributaires des capitaux extérieurs, y compris au titre de l'aide, et des échanges commerciaux. Leurs recettes en devises et les recettes de l'État ont tendance à reposer uniquement sur un petit nombre de produits de base, et les gouvernements, ayant une étroite marge de manœuvre dans leurs finances publiques, disposent de systèmes de protection sociale peu résistants.

7. Il ressort avant tout du rapport que les pays doivent pouvoir appliquer de manière cohérente des politiques contracycliques. Pour y parvenir, il faudrait pouvoir changer l'orientation et la nature fondamentales des conditions de l'aide imposées aux pays par les organisations internationales. Les institutions financières internationales – bien qu'elles aient déclaré avoir modifié ces conditions – continuent d'appliquer des critères procycliques aux programmes d'aide financière destinés aux pays en difficulté et n'ont pas accordé suffisamment d'attention aux conséquences sociales de ces critères.

8. Le succès relatif avec lequel certains gouvernements d'Asie et d'Amérique latine ont pu atténuer les répercussions économiques et sociales de la crise récente souligne fortement que les gouvernements doivent appliquer de manière cohérente des politiques contracycliques et mettre de côté des ressources financières publiques durant les périodes favorables pour pouvoir appliquer des mesures contracycliques en cas de besoin. En fait, les systèmes de protection sociale universelle et les programmes actifs du marché du travail devraient perdre leur caractère temporaire et devenir des éléments permanents de la lutte contre les crises sur le plan national.

9. Il est essentiel que les gouvernements tiennent compte des incidences sociales probables de leur politique économique. Il a été constaté à de nombreuses reprises que des politiques économiques envisagées sans tenir compte de leurs conséquences sociales risquent d'avoir des résultats désastreux pour la nutrition, la santé et l'éducation qui, à leur tour, ont des effets pervers sur la croissance économique à long terme. La disjonction des politiques économiques et de leurs conséquences sociales peut créer un cercle vicieux marqué par la lenteur de la croissance et l'insuffisance des progrès sociaux.

Encadré 1

Optimisme aveugle

De nombreuses organisations internationales ont été presque prises de court par la crise financière et économique mondiale actuelle. Par exemple, le Fonds monétaire international (FMI), qui suit l'évolution macrofinancière au niveau mondial, est resté optimiste; il lui a fallu un certain temps pour se rendre compte que la crise se propagerait bientôt dans le monde entier. Un mois avant que les premières secousses de la crise du crédit hypothécaire à risque se soient fait sentir aux États-Unis d'Amérique, le FMI notait : « La forte expansion mondiale se poursuit et les projections de la croissance mondiale pour 2007 et 2008 ont été révisées à la hausse »^a.

D'ailleurs, ce manque de clairvoyance a été reconnu par le Bureau d'évaluation indépendant du FMI. En avril 2007 même, le Fonds continuait d'afficher son optimisme au sein d'un environnement mondial rassurant. Les mémorandums des services du FMI et autres documents du Fonds faisaient état d'une perspective favorable à court terme et d'une situation fondamentalement saine du marché financier. Ce n'est qu'après l'éruption des turbulences financières que le FMI s'est montré plus prudent dans l'édition d'octobre 2007 des *Perspectives économiques mondiales* et du *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*^b.

D'autres grandes organisations n'ont pas su non plus voir l'arrivée de la crise. Par exemple, trois mois avant que l'implosion du secteur financier ne commence aux États-Unis avec l'effondrement du marché hypothécaire à risque en août 2007, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) affirmait que « le ralentissement aux États-Unis n'augurait pas d'une période de faiblesse économique à l'échelle mondiale, contrairement à 2001, par exemple. Il fallait s'attendre plutôt à un rééquilibrage "en douceur", l'Europe prenant le relais des États-Unis pour conduire la croissance des pays de l'OCDE [...] Nos principales prévisions restent effectivement modérées : un atterrissage en douceur aux États-Unis, une reprise forte et soutenue en Europe, une trajectoire solide au Japon et une activité florissante en Chine et en Inde »^c.

Cet optimisme exubérant ne reposait sur aucune assise valable. À part la Banque des règlements internationaux, l'ONU a été la seule entité internationale à exprimer son inquiétude. Dans sa publication *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2006*, elle avait prévu que « la possibilité d'une correction anarchique des déséquilibres macroéconomiques qui allaient s'élargissant dans les principales économies était un risque majeur susceptible de porter atteinte à la stabilité et à la croissance de l'économie mondiale; un renversement des prix de l'immobilier augmenterait le risque de défaillance et pourrait déclencher des crises bancaires. Une chute brutale de l'immobilier dans l'une des principales économies pourrait alors précipiter un ajustement abrupt et déstabilisateur des déséquilibres mondiaux. »^d

L'ONU avait non seulement analysé correctement les risques sous-jacents pour l'économie mondiale, mais elle avait aussi établi des projections plus réalistes pour la croissance en 2009. Tandis que le FMI, en novembre 2009, se prononçait pour une croissance mondiale de 2,2 %, l'ONU prévoyait quant à elle un taux de croissance de base de 0,9 %. En réalité, l'économie mondiale s'est contractée pour atteindre -2 % en 2009.

^a Fonds monétaire international, mise à jour des *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington, juillet 2007).

^b Bureau indépendant d'évaluation du Fonds monétaire international, « IMF performance in the run-up to the financial and economic crisis: IMF surveillance in 2004-07 » (Washington, Fonds monétaire international, 2011).

^c Organisation de coopération et de développement économiques, *Prévisions économiques de l'OCDE*, vol. 2007/1 (Paris, 2007).

^d Organisation des Nations Unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2006*, numéro de vente : F.06.II.C.2 (2006).

III. Persistance de la crise sociale

10. L'impact de la crise financière et économique sur le progrès social dans des domaines tels que l'éducation et la santé ne s'est pas encore fait pleinement sentir et la mesure n'en sera prise qu'avec le temps. Toutefois, les estimations initiales montrent que les effets ont été brutaux, profonds et vastes. Étant donné la fragilité de la reprise économique et l'inégalité des progrès des principales économies, la situation sociale ne pourra se rétablir qu'avec lenteur. L'accroissement de la pauvreté, de la faim et du chômage à la suite de la crise mondiale continuera de toucher des milliards de personnes de nombreux pays développés et en développement au cours des années à venir.

11. Entre-temps, les mesures d'austérité prises par certains pays avancés, comme la Grèce et l'Espagne, face à un endettement public excessif non seulement menacent l'emploi dans le secteur public et les dépenses sociales, mais rendent aussi la reprise plus incertaine et plus fragile. L'accroissement des pressions pour que les finances publiques soient rééquilibrées de même que les nouvelles contraintes exercées par l'endettement ont gravement limité la marge de manœuvre des pays développés, dont les options sont restreintes alors que la crise se poursuit. De nombreux pays en développement, en particulier ceux qui sont soumis à des programmes du FMI, font également l'objet de pressions pour qu'ils réduisent leurs dépenses publiques et prennent des mesures d'austérité.

12. Quoi que les plans de relance massifs adoptés par les principales économies aient pu arrêter la chute et empêcher par conséquent une récession prolongée, dans bien des cas la reprise ne s'est guère accompagnée de création d'emplois, et le chômage et le sous-emploi restent à des niveaux élevés inacceptables. L'analyse des récessions récentes montre que l'écart entre la production et la reprise de l'emploi s'est agrandi. Les conséquences négatives à long terme de la crise actuelle sur l'emploi sont déjà visibles et, dans la plupart des pays, le chômage des jeunes a atteint des niveaux alarmants. Aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, les taux de chômage et de sous-emploi sont très élevés parmi les

jeunes de 15 à 24 ans : à la fin de 2009, le nombre de jeunes chômeurs était estimé à 79 millions et le taux de chômage des jeunes se situait à 13 % au niveau mondial.

13. Le chômage structurel ou à long terme a sensiblement augmenté dans la plupart des pays développés depuis 2007. Par exemple, aux États-Unis, le nombre de travailleurs au chômage pendant 27 semaines ou plus s'est accru à un rythme alarmant en 2010; environ la moitié des travailleurs sans emploi ont été au chômage pendant au moins six mois. La situation est également préoccupante dans de nombreux pays européens.

14. Dans les pays en développement, la plupart des pertes d'emplois se sont produites dans le secteur dynamique des exportations. Il est très préoccupant de constater que le nombre d'emplois précaires et de travailleurs pauvres a augmenté, du fait que ceux qui ont perdu leur emploi dans l'économie structurée passent de plus en plus dans le secteur informel où les emplois sont mal payés et la protection sociale est faible, voire inexistante.

15. Les conditions du marché du travail dans les pays en développement devraient continuer à créer des difficultés, pour deux raisons au moins. En premier lieu, chaque année, la plupart des nouveaux entrants sur les marchés du travail qui sont au nombre de 47 millions dans le monde, cherchent un emploi dans les pays en développement. Selon l'ONU³, il faudra environ 51 millions d'emplois supplémentaires rien qu'en Asie pour absorber le croît de la main-d'œuvre en 2010 et 2011. En deuxième lieu, comme dans les pays développés, la création d'emplois dans le secteur structuré et le secteur industriel des pays en développement devrait prendre du retard par rapport à la reprise de la production. Par exemple, au lendemain de la crise financière de 1997-1998 en Asie, il a fallu au moins trois ans pour que l'emploi reprenne. Étant donné le caractère mondial de la crise actuelle, cette reprise risque de prendre encore plus de temps.

16. Le ralentissement de l'économie mondiale a lourdement pesé du point de vue social sur les individus, les familles, les communautés et les sociétés. La pauvreté et le chômage sont allés de pair avec la criminalité, la violence sexiste, la toxicomanie et les maladies mentales, notamment les dépressions et les suicides. En période de crise financière et économique, les ménages modifient souvent leur mode de vie habituel, par exemple en réduisant leurs dépenses; toutefois, ce comportement peut nuire à l'éducation, à la santé et à la nutrition et déboucher sur des déficits permanents à vie pour les enfants touchés, perpétuant ainsi la pauvreté d'une génération à l'autre.

17. La hausse et l'instabilité des prix alimentaires, la réduction des revenus et la montée du chômage rendent plus difficile de réduire la faim et d'améliorer la nutrition. La flambée mondiale des prix des produits alimentaires et énergétiques en 2007 et 2008 a porté un nouveau coup aux conditions de vie des populations pauvres, forçant un nombre accru de familles à dépendre des programmes d'aide alimentaire publique insuffisamment financés, à sauter des repas, à moins consommer ou à remplacer des aliments nutritifs par des produits meilleur marché et moins sains. Les pays importateurs de denrées alimentaires ont vu s'accroître leurs

³ Nations Unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2010* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.II.C.2).

factures à la suite du renchérissement des prix et du coût de l'énergie nécessaire pour le transport, qui s'est répercuté sur les consommateurs⁴.

18. Les prix des produits alimentaires ont subi une nouvelle hausse en 2009, essentiellement en raison des problèmes persistants de production et de demande, exacerbés par la demande d'intrants pour les biocarburants et la montée de la spéculation touchant les opérations à terme sur matières premières et les marchés des options. La crise alimentaire persistante a de graves incidences sur la stabilité politique et sociale des pays pauvres importateurs de denrées. Le déclenchement d'émeutes de la faim a été relié à la persistance des effets des prix élevés sur les pauvres et autres groupes vulnérables. La FAO a récemment signalé une « augmentation inquiétante » des prix des produits alimentaires qui pourrait toucher des millions de personnes à la suite de mauvaises récoltes céréalières causées par les aléas du climat, des inondations et des incendies en 2010.

Encadré 2

Pathologie sociale des crises

L'ampleur des conséquences sociales des crises économiques, en particulier pour la santé publique et l'éducation, n'a été connue qu'après une longue période de gestation. On peut toutefois tirer les leçons des crises financières et économiques passées, telles que la grande dépression des années 30 et la crise financière asiatique de 1997-1998. Par exemple, une chute de 30 % du revenu entre 1929 et 1932 a conduit à une augmentation de 40 % des taux de suicide et de 10 % des décès toutes causes confondues aux États-Unis^a. De même, entre 1997 et 1998, les taux de suicide masculins ont augmenté de 39 % au Japon, de 44 % à Hong Kong (Chine) et de 45 % en République de Corée. Ce taux a également monté en Thaïlande. À Hong Kong (Chine), au Japon et en République de Corée, la crise économique a été liée à une augmentation de 10 400 suicides en 1998 par rapport à 1997. Après l'effondrement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, l'espérance de vie dans le pays a subi une chute brutale et est de nouveau tombée avec la crise du rouble en 1998^b.

Le ralentissement de l'économie a également eu des conséquences néfastes pour la santé publique. M. Harvey Brenner^c a constaté qu'il s'accompagnait d'une mortalité accrue due à des pathologies cardiovasculaires dans l'État de New York et aux États-Unis d'une manière générale durant la période 1900-1967. Une augmentation à court terme de la consommation d'alcool reflète, au moins en partie, le stress sociopsychologique lié à la récession économique^d. Si la récession se prolonge, la montée de l'alcoolisme doit normalement conduire à un accroissement de la mortalité due à la cirrhose du foie, comme Brenner^e l'a constaté pour l'Angleterre et le pays de Galles durant la période 1936-1976.

⁴ Anuradha Mittal, « The 2008 food price crisis: rethinking food security policies », document de travail du G-24, n° 56 (Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009).

Les effets néfastes sur la santé sont plus élevés au bas de l'échelle socioéconomique, dans les ménages dépourvus de sécurité économique. L'insécurité est souvent source de stress : les structures sociales et familiales se brisent et des habitudes nuisibles à la santé sont adoptées. Ces effets peuvent entraîner des manifestations psychopathologiques telles que le suicide ou, après quelques années, par des maladies chroniques. Les conclusions de Brenner correspondent à celles de Dooley, Catalano et Wilson^f qui ont constaté que la perte d'un emploi conduit, dans l'année qui suit ou même avant, à des symptômes de dépression accrus. Ces auteurs citent également des cas d'alcoolisme plus grave parmi ceux qui perdent leur emploi.

^a David Stuckler *et al.*, « The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis », *The Lancet*, vol. 374, n° 9686 (2009), David Stuckler *et al.*, « The health implications of financial crisis: A review of the evidence », *Ulster Medical Journal*, vol. 78, n° 3 (2009).

^b Shu-Sen Chang *et al.*, « Was the economic crisis 1997-1998 responsible for rising suicide rates in Est/Southeast Asia? a time-trend analysis for Japan, Hong Kong, South Korea, Taiwan, Singapore and Thailand », *Social Science and Medicine*, vol. 68, n° 7 (2009).

^c M. Harvey Brenner, « Economic changes and hearth disease mortality », *American Journal of Public Health*, vol. 61, n° 3 (1971).

^d M. Harvey Brenner, « Trends in alcohol consumption and associated illnesses: some effects of economic changes », *American Journal of Public Health*, vol. 65, n° 12 (1975).

^e M. Harvey Brenner, « Mortality and the national economy », *The Lancet*, vol. 314, n° 8142 (1979).

^f David Dooley, Ralph Catalano et Georjeanna Wilson, « Depression and unemployment: panel findings from the Epidemiologic Catchment Area study », *American Journal of Community Psychology*, vol. 22, n° 6 (1994).

IV. Lutte contre la crise : la voie à suivre

A. Rôle de l'État

19. La réaction initiale au niveau multilatéral, en octobre 2008, face à la crise financière a conduit à des promesses d'action globale mettant l'accent sur la coopération et la coordination⁵. Il en est résulté de nombreuses mesures de relance prises par l'État qui ont donné un élan essentiel à la reprise générale. Toutefois, comme ces mesures de relance ont fait place à l'austérité budgétaire, le relèvement géré par l'État dans certains pays risque de s'arrêter, voire de faire marche arrière. Étant donné la fragilité persistante du redressement économique dans de nombreux pays, il est impératif que les décideurs, pour éviter la possibilité d'une rechute, résistent aux pressions exercées afin de réduire les dépenses dans une mesure excessive et dans un délai trop court.

⁵ Nations Unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2009* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.C.2).

20. Les mesures de politique macroéconomique contracyclique ont manifestement contribué à atténuer les effets de la crise. Aussi bien la récession que ses effets sociaux ont été moins graves qu'on le craignait au début grâce à des réactions rapides du gouvernement de nombreux pays, y compris les économies émergentes du monde en développement. L'OIT a estimé que les mesures contracycliques appliquées par les pays du Groupe des Vingt ont sauvé ou créé 21 millions d'emplois dans leur économie⁶.

21. Il est donc important que l'État intervienne à temps en période de crise. Toutefois, la viabilité des mesures prises a été menacée par la crainte exagérée des effets néfastes du fardeau budgétaire et autres problèmes connexes que la crise a imposés à l'État. Il est certain que les finances publiques ont subi le contrecoup du ralentissement de l'économie qui a réduit les recettes disponibles en raison du rétrécissement de l'assiette fiscale. Les déficits budgétaires ont pour cause première la baisse des recettes due aux contractions rigoureuses de la production et des revenus, et non les mesures de relance et les dépenses sociales. La diminution des recettes fiscales, combinée à la nécessité accrue de programmes sociaux, a exacerbé l'impact de la crise sur le développement social.

22. La pression croissante exercée en faveur de mesures d'austérité, ostensiblement pour des raisons d'assainissement des finances publiques, crée un risque pour la protection sociale, la santé publique et l'éducation ainsi que pour la relance économique. Des réductions des dépenses sociales se produisent déjà dans de nombreux pays industrialisés et pays en développement. Les gouvernements doivent réagir prudemment face aux appels pressants au rééquilibrage budgétaire et aux mesures d'austérité, de peur de mettre en péril la viabilité du relèvement. Il est nécessaire de continuer à appuyer les diverses mesures de relance pour renforcer l'élan du redressement de la production et protéger les investissements économiques et sociaux qui sous-tendent la croissance future.

23. Il y a plus important encore : les réactions face à la crise n'ont pas tenu compte de ses causes fondamentales. Par exemple, la réforme financière des principaux pays n'a pas correspondu aux attentes initiales et expose la relance à de nouveaux abus, excès et vulnérabilités. Certains signes montrent que ce phénomène se produit déjà. Les progrès dans la lutte contre d'autres causes structurelles de la crise ont été également limités. Ainsi, les inégalités de revenu continuent d'augmenter, le rééquilibrage mondial est limité et la demande reste déprimée. Le fait de ne pas s'attaquer aux causes fondamentales de la crise fera obstacle à une relance viable.

B. Priorité à la croissance de l'emploi

24. La reprise de l'emploi est manifestement loin derrière les autres indicateurs de la reprise économique et les gouvernements doivent continuer à insister, dans leurs mesures de relance, sur la croissance de l'emploi. Le retard pris dans la multiplication des emplois souligne les difficultés causées par la crise financière et économique mondiale pour l'éradication de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Un plein emploi productif et un

⁶ Organisation internationale du Travail et Organisation de coopération et de développement économiques, « Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience », rapport de la Réunion des ministres du travail et de l'emploi du G-20, Washington, 20 et 21 avril 2010.

travail décent pour tous sont impératifs pour éliminer la pauvreté et atteindre les objectifs fixés. L'initiative du Pacte mondial pour l'emploi, qui vise à promouvoir une reprise génératrice d'emplois, a fortement mis l'accent sur cet impératif peu après l'apparition de la crise⁷.

25. À l'issue de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale à sa soixante-cinquième session sur les objectifs du Millénaire pour le développement, tenue en septembre 2010, l'Assemblée a appelé l'attention sur l'importance d'un emploi productif et d'un travail décent en tant que moyen essentiel pour réaliser les objectifs fixés. En particulier, l'expansion des possibilités d'emploi décent permet à la population dans son ensemble d'accéder aux dividendes de la croissance économique⁸. Par conséquent, la promotion d'une reprise génératrice d'emplois permettra d'établir une assise solide pour la réalisation de l'objectif d'une croissance économique soutenue, partagée et équitable qui est envisagé dans le document final de la Réunion⁹.

26. Il ne faudrait pas sous-estimer la difficulté qu'il y a à créer des emplois du fait que le taux de croissance économique nécessaire pour revenir au niveau d'avant la crise doit être suffisamment élevé, à la fois pour tenir compte de l'accroissement de la population active et de l'augmentation de la productivité. De plus, cette croissance doit être axée sur l'emploi et, pour être durable, doit être motivée par le renforcement de la productivité. Par conséquent, les structures doivent être largement modifiées pour favoriser les secteurs dynamiques de l'économie.

27. Les appels au renforcement de la flexibilité du marché du travail – facteur qui encourage souvent une baisse des salaires et une dégradation des conditions d'emploi – sont jugés nécessaires pour résorber le chômage¹⁰. Toutefois, la

⁷ En avril 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a lancé l'initiative du « Pacte mondial pour l'emploi » visant à ce que les décideurs se concentrent sur des mesures en faveur de l'emploi et d'un travail décent en tant que fondement de la reprise à long terme. Le Pacte comprend une panoplie de mesures de lutte contre les crises que les pays peuvent adapter à leurs besoins et à leur situation spécifiques. Il ne s'agit pas d'une solution unique applicable à tous les cas, mais d'un éventail d'options fondées sur des exemples de succès qui vise également à appuyer l'action au niveau multilatéral. Les éléments principaux du Pacte mondial pour l'emploi sont la promotion de l'emploi et la protection sociale.

⁸ Nations Unies, *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2007 : l'impératif de l'emploi* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.07.IV.9).

⁹ Voir la résolution 65/1 de l'Assemblée générale, par. 23 b).

¹⁰ Par exemple, dans un document de travail récent de l'OCDE, Zuzana Brixiova a écrit : « Des marchés du travail plus flexibles constitueront un mécanisme d'ajustement essentiel durant la récession ainsi qu'à moyen terme » (voir « Labour market flexibility in Estonia: what more can be done? », document de travail n° 697 (2009) du Département des affaires économiques de l'OCDE. Anis Chowdhury et Iyanatul Islam (« The Great Recession of 2008-2009 and labour market flexibility – which way now? » commentaire sur le site VoxEU, 2009) se réfèrent à un article paru dans *The Economist* (« When jobs disappear », 12 mars 2009) en notant que la publication avait placé ses espoirs sur le renouveau de l'engagement en faveur de la flexibilité du marché du travail mondial pour compenser les pertes d'emplois au niveau mondial et accélérer la reprise conduite par l'emploi. Ils ont cité la Banque mondiale selon laquelle des lois de protection de l'emploi excessivement rigoureuses empêchaient les sociétés d'embaucher et conduisaient à des niveaux d'emploi laissant à désirer, caractéristique particulièrement importante durant les ralentissements de l'économie, en ajoutant qu'en fait, nombreux étaient ceux qui croyaient qu'une récession induite par une crise financière offrait l'occasion de démanteler les règles régissant le marché du travail. Par exemple, un ancien Ministre des

déréglementation prescrite du marché du travail néglige trois facteurs importants. En premier lieu, l'inégalité des salaires est plus faible dans les pays dotés d'une réglementation favorable au marché du travail. Par conséquent, les règles visant à protéger les droits des travailleurs réduisent les inégalités sans imposer une perte sensible sur le plan de la production et de l'emploi¹¹.

28. En deuxième lieu, le discours actuel sur la flexibilité du marché du travail se réfère à un régime de l'emploi à volonté, où les gouvernements n'imposent aucune restriction à l'embauche, au renvoi ou aux conditions d'emploi des travailleurs. Par conséquent, de ce point de vue, les employeurs comme les travailleurs devraient être libres de choisir des conditions d'emploi mutuellement satisfaisantes. Toutefois en réalité, la flexibilité ne s'applique qu'aux employeurs. Durant les périodes favorables, ce fait n'est peut-être pas remarqué, mais lorsque la situation est mauvaise et que les entreprises sont autorisées à diminuer les salaires ou à procéder à des licenciements en masse pour réduire les coûts, cette flexibilité qui avantage les employeurs se traduit par l'insécurité des travailleurs, en particulier en l'absence de protection sociale universelle satisfaisante.

29. En troisième lieu, l'accent mis sur la flexibilité du marché du travail pour répondre à la crise économique risque de mettre à mal le potentiel de croissance à long terme si les changements apportés à la réglementation créent une structure incitative dans laquelle les travailleurs réagissent en modifiant leur attitude collective pour appliquer le postulat « à faible salaire, faible productivité ».

30. Le précepte normatif dit implicitement qu'il vaut mieux un emploi que pas d'emploi, ce qui revient à nier toute valeur à l'amélioration de la sécurité de l'emploi. En l'absence de système structuré de réduction des risques, les travailleurs peuvent être amenés à accepter sans rechigner des emplois à faible productivité et peu rémunérés. L'économie risque ainsi d'être piégée par le postulat « à faible salaire, faible productivité », les « mauvais » emplois chassant les bons.

31. Une rotation élevée de la main-d'œuvre induite par une plus grande flexibilité du marché du travail risque aussi de réduire les incitations aux travailleurs peu sûrs d'acquérir une formation qui renforcerait la productivité. En l'absence de sécurité de l'emploi et de protection juridique, les travailleurs versent en fait une « prime » aux employeurs (en acceptant un bas salaire et n'importe quel travail) afin de réduire le risque d'être au chômage. En pareille circonstance, l'imposition de normes de travail plus élevées et de divers moyens de réduire les risques pourrait être à la fois efficace (en amenant une économie à augmenter la productivité et l'équilibre des salaires) et équitable (en permettant aux travailleurs vulnérables de faire face aux risques du marché).

finances et Ministre des affaires étrangères du Chili avait déclaré que la crise économique permettait d'éliminer la protection du marché de l'emploi : « La réforme de l'emploi est toujours controversée sur le plan politique, mais la crise actuelle, en montrant bien les dangers qu'il y a à ne pas tenir compte des réformes à long terme nécessaires, a facilité le consensus sur la nécessité d'agir. » (Alejandro Foxley, « Recovery: the global financial crisis and middle-income countries », Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009).

¹¹ Richard B. Freeman, « Labour market institutions around the world », NBER Working Paper, n° 13242 (Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research, 2007).

C. Nécessité de la protection sociale

32. L'effet dévastateur de la crise sur un aussi grand nombre de personnes souligne la nature dynamique et multidimensionnelle de la pauvreté et l'importance critique de la protection pour réduire la vulnérabilité. Les pays dotés de systèmes de protection sociale sont mieux à même de réduire l'impact négatif des chocs et d'empêcher la population de s'enfoncer dans la pauvreté. Les mesures de protection sociale peuvent également contribuer à régénérer les activités économiques et les moyens d'existence¹².

33. À long terme, la protection sociale peut notamment aider les individus et les familles à créer des ressources humaines et sociales et à améliorer leurs perspectives en matière de moyens de subsistance¹³, ce qui réduit la pauvreté et libère le potentiel productif de la population active. Par conséquent, la protection sociale ne devrait pas être considérée comme une mesure temporaire pour amortir l'impact d'une crise; il faut y voir aussi un investissement permanent en faveur d'une croissance économique soutenue, partagée et équitable. La diminution des dépenses sociales à laquelle une crise donne libre cours a toute chance d'exacerber et de prolonger les effets négatifs de cette crise, par exemple sur les niveaux de malnutrition, d'abandon scolaire et de chômage à long terme.

34. L'accès universel à la protection et aux services sociaux de base vise à briser le cercle de la pauvreté et à réduire les inégalités et l'exclusion sociale. Un socle de protection sociale de base est financièrement viable; ses avantages doivent être comparés aux coûts humains, sociaux et économiques potentiellement élevés en l'absence d'investissement dans la protection sociale. Faute de système permettant d'assurer l'accès aux soins de santé et à des niveaux suffisants de nutrition et de stabilité sociale, un pays ne peut pas exploiter pleinement son potentiel humain, économique et productif. Une stratégie de développement fondée sur les droits de l'homme doit promouvoir la jouissance de tous les droits économiques et sociaux et doit également, par exemple, encourager et protéger les avantages du développement social en période de crise. Le droit à la sécurité sociale inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme exige une protection sociale universelle pour assurer le bien-être fondamental de tous les individus, y compris ceux qui vivent dans la pauvreté et ceux qui en sont menacés.

D. Pauvreté et sécurité alimentaire

35. Les effets de la crise financière et économique actuelle ont été renforcés par le renchérissement des denrées en 2007 et 2008. Étant donné que la production vivrière mondiale augmente plus lentement et que des produits alimentaires sont de plus en plus utilisés pour nourrir le bétail et fabriquer des biocarburants, il est extrêmement improbable que l'on revienne bientôt à la période précédente qui a vu

¹² La protection sociale – dont les éléments caractéristiques sont généralement l'assurance sociale, l'assistance sociale, dont les transferts universels financés par l'impôt, et la réglementation protectionniste du marché du travail – fonctionne également en tant que stabilisateur automatique dans le cadre des cycles économiques et appuie la croissance économique.

¹³ Par exemple, Bolsa Familia, un programme de transfert d'argent conditionnel au Brésil, a amélioré l'éducation, la nutrition et la santé des familles bénéficiaires. Voir BIT, « Bolsa Familia in Brazil: context, concept and impacts » (Genève, 2009).

baisser les prix alimentaires. L'incertitude a été également exacerbée par les difficultés récentes de l'offre attribuées au climat, aux incendies et aux inondations. Le renchérissement des denrées a été dû en partie à la spéculation sur les produits de base du fait que les investisseurs ont abandonné les marchés financiers traditionnels. Il est clair que l'augmentation des prix alimentaires a nui aux efforts visant à réduire la pauvreté et la faim.

36. Il convient de faire face aux problèmes fondamentaux de la production vivrière et du système commercial mondial afin d'assurer une sécurité alimentaire durable. Les pays en développement passent de politiques agricoles essentiellement orientées vers les exportations à des politiques qui renforcent la production alimentaire intérieure, afin de mieux répondre aux besoins locaux en denrées accessibles et d'amortir l'impact des chocs dus à l'envolée des prix au niveau international. Ce changement d'orientation suppose au départ que l'État joue un rôle de soutien plus grand, que la coopération internationale soit renforcée et que les investissements augmentent dans le domaine du développement alimentaire et agricole, la priorité allant à la petite agriculture et à la gestion viable des ressources de l'environnement.

V. Repenser la politique sociale

37. La crise offre l'occasion de repenser le rôle de la politique et des investissements sociaux, en transformant les interventions politiques en possibilités de renforcer le développement social et de parvenir à un développement plus soutenu, mieux partagé et plus équitable. Elle permet de reformuler le choix des orientations dans les domaines économique, social et du développement au niveau mondial. On se rend de plus en plus compte que les éléments de politique sociale, en particulier l'emploi productif, devraient se voir accorder une plus grande importance au niveau macroéconomique, au lieu d'être considérés comme des moyens d'assistance résiduelle aux pauvres et aux groupes défavorisés qui ont pâti des politiques macroéconomiques visant uniquement à réduire l'inflation ou à gommer les déficits budgétaires.

38. La crise économique a servi à rappeler qu'il est essentiel que la population soit en bonne santé, éduquée, convenablement logée et bien nourrie pour être davantage productive et plus à même de contribuer à la société. En d'autres termes, la politique sociale en général ainsi que les mesures visant à mettre fin à la pauvreté sous tous ses aspects devraient faire partie intégrante de la politique macroéconomique dont l'objectif est de promouvoir le développement. Les méthodes adoptées pour réduire la pauvreté devraient donc être holistiques et axées sur le développement, et intégrer les politiques économiques et sociales de manière à parvenir à un développement qui soit centré sur la population.

39. Dans le contexte de la crise, une reprise génératrice d'emplois exige que les objectifs sociaux soient incorporés dans les stratégies et les politiques de relance économique. En fait, les mesures d'ordre macroéconomique visant à promouvoir une reprise durable devraient appuyer des politiques de croissance de l'emploi et d'éradication de la pauvreté. Les investissements sociaux devraient se voir accorder la priorité dans les stratégies de relance et les politiques de développement.

40. L'investissement social contribue invariablement à la croissance et au développement à long terme. Dans les pays en développement, l'augmentation des dépenses afin d'élargir la protection sociale et d'améliorer l'accès à l'éducation et

aux services de santé contribuera à assurer un développement mieux partagé avec une demande intérieure plus forte et à établir une assise plus solide pour la croissance future.

41. La crise offre également l'occasion de réexaminer la manière dont est conçue la politique sociale. Le fait que la population des pays riches comme celle des pays pauvres subit les effets négatifs des crises alimentaires, financières et économiques au niveau mondial milite en faveur d'une démarche universelle à l'égard de politiques sociales qui ne soient pas uniquement centrées sur ceux qui vivent déjà dans la pauvreté. La mise en place d'un système universel de services sociaux devrait être l'objectif de la politique sociale. Cette démarche garantira aussi un appui plus large et plus durable que ne le font des mesures étroitement ciblées qui risquent d'exclure, ne serait-ce que par inadvertance, un grand nombre de personnes en difficulté.

42. L'Initiative concernant un socle de protection sociale encourage l'accès universel aux transferts et aux services sociaux essentiels¹⁴. Plus de 75 % de la population mondiale ne bénéficient pas de garanties sociales qui leur permettraient de faire face aux risques qui menacent leurs moyens d'existence. Un socle de protection sociale destiné à la population qui lutte pour survivre devrait être la première mesure à prendre pour faire face au caractère multidimensionnel de la pauvreté. Il peut être nécessaire à cet effet de prendre des mesures spéciales et ciblées – dans le cadre de l'engagement en faveur d'un système mondial de services sociaux – afin de faire en sorte que la population la plus vulnérable puisse accéder à ce système.

43. Pour de nombreux pays en développement pauvres, de tels programmes exigeraient au moins un soutien à moyen terme de la communauté internationale. Garantir un socle de protection sociale pour toute la population mondiale n'est pas une mince affaire, mais divers organismes des Nations Unies ont montré que des transferts sociaux minima peuvent être réalisés dans tous les pays pratiquement à n'importe quel stade de développement économique.

44. L'histoire a montré qu'en période de crise conduisant à des troubles sociaux et politiques, une direction politique forte peut être le facteur essentiel pour réaliser des changements importants sur le plan social. La crise actuelle offre une occasion de ce genre : il est important de s'en prévaloir pour lancer des initiatives qui feront de la protection sociale universelle une réalité.

VI. Conclusions et recommandations

45. Durant les années 2008 et 2009 le monde a connu la crise financière et économique la plus grave depuis la grande dépression. Depuis lors, l'économie mondiale a rebondi mais la reprise a été inégale et demeure fragile, avec toutes les conséquences sociales qui en découlent. L'augmentation rapide du chômage a renforcé la vulnérabilité dans les pays en développement en l'absence de protection sociale universelle. La crise économique a été exacerbée par les effets du renchérissement des produits alimentaires et énergétiques. Les crises multiples ont fait reculer les progrès que de nombreux pays avaient accomplis

¹⁴ Bureau international du Travail, *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable* (Genève, 2011).

en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les pays qui ont réagi en adoptant des politiques contracycliques et qui disposaient de systèmes de protection et de programmes actifs du marché du travail ont pu parvenir sans tarder à une reprise et éviter certaines retombées sociales parmi les plus graves. Étant donné la fragilité de la relance économique, la hausse des prix alimentaires et énergétiques et les progrès inégaux de nombreux pays, la situation sociale ne pourra que s'améliorer lentement.

46. L'Assemblée générale voudra peut-être envisager les recommandations suivantes :

a) Les gouvernements sont encouragés à appliquer de manière cohérente des politiques contracycliques – aussi bien durant les phases ascendantes que durant les phases descendantes du cycle – afin de stabiliser le revenu et l'emploi et de défendre les avantages acquis. Il faudrait assurer une marge de manœuvre appropriée en modifiant l'orientation et la nature fondamentales des politiques prescrites, et en renforçant la marge de manœuvre dans le domaine des finances publiques. Cela peut exiger un appui budgétaire de la communauté internationale sans conditionnalités sur le plan des politiques ou des programmes;

b) Les gouvernements doivent tenir compte des répercussions sociales probables de leur politique économique. Les mesures économiques envisagées sans tenir compte de leurs effets sociaux peuvent avoir de graves conséquences pour la pauvreté, l'emploi, la nutrition, la santé et l'éducation qui, à leur tour, porteront préjudice au développement durable à long terme;

c) Des systèmes de protection sociale universelle et des programmes actifs du marché du travail devraient devenir des moyens permanents de lutte contre les crises au niveau national afin d'éviter les retards dans les mesures d'intervention face au ralentissement de l'économie et aux autres chocs tels que les catastrophes, et de rendre ces systèmes et ces programmes financièrement viables. Cette démarche est particulièrement urgente étant donné l'insécurité économique croissante due à la mondialisation et aux changements climatiques;

d) Les investissements sociaux devraient se voir accorder la priorité dans les stratégies de relance et les politiques de développement. L'accroissement des dépenses en vue d'élargir la protection sociale et d'améliorer l'accès à l'éducation et aux services de santé contribuera à assurer un développement plus largement partagé allant de pair avec une demande intérieure plus forte et une assise plus solide pour la croissance future.