

Résumé

Plus de cinq ans après que la crise financière a éclaté, les taux élevés de chômage et les pertes de revenu aggravent la situation sociale dans de nombreux pays de l'OCDE. La capacité d'action des pouvoirs publics face à cette situation est limitée par l'effort d'assainissement des finances publiques. Or les coupes dans les dépenses publiques risquent d'accroître les difficultés des groupes les plus vulnérables et de créer des problèmes pour l'avenir. Les pays de l'OCDE ne pourront effectivement relever ces défis que si leurs politiques sont bien conçues et étayées par des ressources suffisantes. Épargnées par les pires effets de la crise, les grandes économies émergentes se trouvent confrontées à d'autres défis. L'expérience des pays de l'OCDE présente néanmoins une grande pertinence pour les économies émergentes qui continuent de se doter de systèmes de protection sociale qu'elles voudraient « aptes à résister aux crises ».

La crise financière a alimenté une crise sociale

La tourmente financière de 2007-08 a provoqué non seulement une crise économique et budgétaire mais aussi une crise sociale. Dans les pays où le ralentissement de l'économie a été le plus profond et le plus durable, les effets en cascade se font durement sentir sur les perspectives d'emploi, les revenus et les conditions de vie de la population. Quelque 48 millions de personnes, dans les pays de l'OCDE, sont actuellement à la recherche d'un emploi – soit 15 millions de plus qu'en septembre 2007 – et un plus grand nombre encore connaissent de graves difficultés financières. Le nombre de personnes vivant dans des ménages sans aucun revenu du travail a doublé en Grèce, en Irlande et en Espagne. Les groupes à faible revenu ont été particulièrement durement touchés tout comme les jeunes et les familles avec enfants.

Les conséquences sociales pourraient perdurer pendant des années encore

Les ménages étant en difficulté et les budgets destinés au soutien social étant sous surveillance, de plus en plus de personnes se déclarent insatisfaites de leur vie, et la confiance dans les institutions publiques s'est fortement dégradée. Certains signes donnent aussi à penser que la crise va compromettre durablement le bien-être à venir des populations. De fait, certaines conséquences sociales de la crise, dans des domaines comme la formation d'une famille, la fécondité et la santé, ne se feront sentir que sur le long terme. La baisse des taux de fécondité s'est encore accentuée depuis le début de la crise, ce qui a pour effet d'aggraver les problèmes démographiques et budgétaires liés au vieillissement de la population. Les familles réduisent aussi leurs dépenses essentielles, y compris dans le domaine de l'alimentation, ce qui compromet leur bien-être actuel et

futur. Il est encore trop tôt pour quantifier les effets à long terme sur l'état de santé des populations, mais on sait bien que le chômage et les difficultés économiques jouent un rôle important dans divers problèmes de santé, notamment les maladies mentales.

Investir aujourd'hui pour éviter une augmentation des coûts demain

Les économies à court terme peuvent engendrer des coûts beaucoup plus importants à l'avenir et les pouvoirs publics devraient donner la priorité au financement de programmes d'investissement. Il faut éviter que les coupes opérées aujourd'hui dans les dépenses de santé n'entraînent, demain, une augmentation des besoins en matière de soins. Les pays particulièrement durement touchés devraient veiller à ce que les enfants aient accès à des services de qualité et éviter l'exclusion du marché du travail des jeunes qui sortent du système éducatif.

Les groupes vulnérables ont besoin d'aide maintenant

Cependant, pour être efficaces, les investissements sociaux doivent être associés à une aide adaptée en faveur des plus démunis. Le maintien et le renforcement de l'aide aux groupes les plus vulnérables doivent demeurer au cœur de toute stratégie de redressement économique et social. Les pouvoirs publics doivent en tenir compte pour concevoir et mettre en œuvre des mesures d'assainissement budgétaire, car l'effet redistributif de ces mesures peut varier grandement : par exemple, les pauvres souffriront sans doute davantage des réductions de dépenses que des augmentations d'impôts.

Les possibilités de réduire les dépenses liées au chômage sont limitées

Du fait de la situation dégradée des marchés du travail, il est difficile de réduire les dépenses liées aux prestations de chômage, à l'aide sociale et aux programmes actifs du marché du travail. Lorsque des économies sont possibles, elles devraient intervenir au rythme de la reprise. Les prestations ciblées destinées à constituer un filet de sécurité, en particulier, sont une priorité dans les pays où elles n'existent pas ou sont difficiles à obtenir, ou encore lorsque les chômeurs de longue durée arrivent en fin de droits. Il convient d'éviter les coupes indifférenciées dans les transferts sociaux, comme les aides au logement ou les prestations au titre des enfants/de la famille, car ces transferts sont souvent d'une importance vitale pour les familles pauvres occupant un emploi et les parents isolés.

Les aides ciblées peuvent permettre de dégager des économies tout en protégeant les groupes vulnérables

Un ciblage plus efficace des aides peut contribuer à réaliser des économies substantielles tout en protégeant les groupes vulnérables. Les réformes des soins de santé, en particulier, devraient être axées sur la protection des plus vulnérables. Cependant, le ciblage est à manier avec doigté pour ne pas créer d'incitations contraires qui dissuadent de chercher

du travail. Par exemple, les chômeurs qui s'apprêtent à prendre un emploi risquent de subir une perte de revenu ou de n'accroître leurs gains que très faiblement en renonçant aux prestations au profit d'un salaire.

Aider les familles à faire face à l'adversité

Il est souhaitable de concevoir des dispositifs d'aide publique qui mobilisent et complètent – sans s'y substituer – les capacités propres des ménages de s'adapter aux situations difficiles. De ce fait, il importe, en particulier, d'apporter une aide efficace à l'emploi même si cela signifie qu'il faut augmenter les dépenses consacrées aux politiques sociales actives à court terme. Les mesures actives du marché du travail et l'aide aux personnes exerçant un emploi devraient être maintenues à un niveau suffisant. Lorsque les ménages sans travail sont nombreux, il faut concevoir des politiques qui permettent aux familles de bénéficier rapidement de l'amélioration de la situation du marché du travail quand elle se produit. Par exemple, pour être aussi efficaces que possible, les incitations et aides liées à l'emploi ne devraient pas être limitées aux seuls demandeurs d'emploi mais viser aussi les partenaires qui ne travaillent pas.

Les gouvernements doivent se préparer en vue de la prochaine crise

Pour élaborer des politiques sociales susceptibles de résister à une crise et maintenir des aides efficaces tout au long du cycle économique, les pouvoirs publics doivent voir plus loin que la crise récente. Premièrement, il leur faut trouver les moyens de dégager des marges de manœuvre en période d'activité économique soutenue afin d'être en mesure de faire face à l'augmentation des coûts pendant les phases de ralentissement. Du côté des dépenses, il conviendrait de lier plus étroitement l'aide à la situation du marché du travail – par exemple, en réduisant de façon crédible les dépenses relatives aux prestations au cours de la période de redressement et en réorientant les ressources au profit de politiques actives du marché du travail. Du côté des recettes, il conviendrait de s'employer à élargir la base d'imposition, de réduire la dépendance à l'égard de la fiscalité du travail et d'adapter les régimes fiscaux pour tenir compte du creusement des inégalités de revenu. Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent poursuivre les réformes structurelles des systèmes de protection sociale engagées avant la crise. De fait, la crise a rendu plus urgentes les réformes à cet égard. Dans le domaine des retraites, par exemple, certains futurs retraités risquent d'être exposés à une plus grande insécurité financière car ils auront connu de longues périodes de chômage durant leur vie active. Dans le domaine de la santé, les mesures structurelles visant à mettre fin aux services inutiles et à réaliser des gains d'efficacité sont préférables à des coupes indifférenciées qui limitent l'accès aux soins de santé des groupes les plus vulnérables.