

Chapitre 1

La crise et ses retombées : les sociétés et les politiques sociales mises à l'épreuve

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Les questions sociales sont au cœur de l'action publique. Avant la crise économique et financière qui a débuté en 2007-08, les dépenses sociales représentaient environ la moitié des dépenses publiques totales dans la zone OCDE. Si les besoins de protection et d'aide sociale sont très importants quelle que soit la phase du cycle économique, ils sont particulièrement marqués au cours des récessions profondes et prolongées, et dans leur sillage. La récente crise économique mondiale ne fait pas exception, puisqu'elle s'est rapidement traduite par de nombreuses difficultés pour les ménages, frappés par des pertes d'emploi, de revenu et de richesse sans précédent.

L'un des principaux objectifs des politiques sociales est précisément d'aider les personnes et les familles à faire face aux conséquences des chocs économiques tels que la Grande Récession et d'éviter que les problèmes économiques temporaires ne leur portent préjudice à long terme. Elles doivent aider ces personnes et ces familles à gérer les risques plus efficacement et à mieux tirer parti des perspectives qui s'offrent à eux. Les chocs économiques ont de multiples causes contre lesquelles les politiques sociales sont impuissantes. Ces dernières peuvent toutefois renforcer la capacité des familles de s'adapter et de faire face aux difficultés économiques lorsqu'elles se présentent. Les transferts de revenu, les soins de santé et les autres services publics diminuent la probabilité de chocs majeurs et atténuent leur impact. À l'échelle de l'ensemble de la société, les politiques sociales peuvent empêcher que les replis temporaires ou conjoncturels de l'activité n'évoluent vers une crise sociale prolongée.

Dans ce contexte, le présent chapitre et les indicateurs utilisés dans le reste de la publication (encadré 1.1) dressent un état des lieux des difficultés sociales qui ont émergé depuis le début de la crise et des mesures mises en œuvre par les pays pour face à ces difficultés. La présente publication examine et analyse les données les plus récentes relatives à la situation sociale des pays de l'OCDE et de certains pays émergents. Ce chapitre vise à répondre à trois questions principales :

- **La crise financière, économique et budgétaire en cours va-t-elle provoquer une crise sociale ?** Comment la situation sociale a-t-elle évolué dans le sillage de la crise économique mondiale ? Pour répondre à ces questions, la section 1 du présent chapitre va au-delà des indicateurs économiques « phares » – comme le taux de chômage, les revenus ou le PIB – généralement utilisés pour décrire et comparer rapidement les effets de la crise sur les personnes et les familles. Bien que ces indicateurs macroéconomiques soient importants, ils ne rendent compte que très partiellement des réalités subies par les personnes et les familles pendant et après un fléchissement important de l'activité. Les coûts des récessions revêtent de multiples formes. On peut s'attendre à ce que les crises économiques profondes aient des répercussions majeures sur les modes de vie, la formation des familles, la fécondité, la santé, les choix professionnels ou la confiance dans autrui et les institutions. Il est important de comprendre ces répercussions non seulement pour suivre l'évolution du bien-être de la société, mais également parce que

les tensions associées à une mutation du tissu social peuvent déclencher et alimenter des changements culturels, politiques et sociaux fondamentaux (Castells et al., 2012).

- **Quelle a été la réponse des pouvoirs publics ?** Les crises économiques se caractérisent non seulement par une dégradation du bien-être, mais également par une grande incertitude et la recherche de solutions aux graves problèmes qui en découlent. Les politiques sociales mises en œuvre dans ce contexte ont-elles été efficaces jusqu'à présent ? Dans quelle mesure ont-elles atténué les effets immédiats de la crise sur les ménages et ont-elles vraiment soutenu les efforts entrepris par les familles pour s'adapter et répondre aux problèmes rencontrés ? Les difficultés économiques ont considérablement pesé sur les familles, qui ont tenté de maîtriser ou de compenser des perspectives d'emploi incertaines, des pertes de revenu ou de richesse, des conditions de logement précaires ou la baisse des aides publiques. La section 2 du présent chapitre retrace l'évolution des politiques sociales dans les pays de l'OCDE au cours des cinq dernières années et analyse leur impact potentiel dans un contexte de risques sociaux élevés et de plus en plus persistants.
- **Les pouvoirs publics peuvent-ils concevoir des politiques sociales plus adaptées et moins sensibles aux crises ?** Plus précisément, quels sont les obstacles à une réponse efficace des politiques sociales à la crise, et comment peut-on les surmonter ? L'analyse comparative figurant à la section 2 met en évidence d'importantes disparités entre les pays pour ce qui est des types et de la portée de ces politiques. Ces disparités sont aussi visibles entre des pays ayant subi des chocs économiques de même ampleur. Il n'est donc pas surprenant que certains aient mieux réussi que d'autres à limiter le coût social et humain de la récession. La troisième et dernière section tente d'identifier les facteurs à même d'expliquer pourquoi certains pays ont été en mesure d'apporter une aide appropriée en temps opportun aux familles durement frappées par la crise économique. Elle préconise ensuite un certain nombre de mesures concrètes que les gouvernements pourraient mettre en œuvre pour répondre plus efficacement aux futures crises économiques par le biais des politiques sociales.

Encadré 1.1. À propos des indicateurs sociaux et économiques figurant dans ce chapitre

Ce chapitre fait largement référence aux indicateurs sociaux et économiques de l'OCDE – notamment dans les sections 1 et 2. Le nom de l'indicateur est indiqué entre parenthèses après une déclaration ou une affirmation qu'il est censé étayer. Par exemple : « le taux de chômage féminin a augmenté régulièrement au cours de la dernière décennie dans la zone OCDE » (chapitre 4 « Emploi »).

Cette référence remplit deux fonctions :

1. Elle indique au lecteur que la déclaration s'appuie sur les données présentées dans certains chapitres de la présente édition de *Panorama de la société* (chapitres 3 à 7).
2. Elle renvoie le lecteur à l'indicateur « Emploi ». Chaque indicateur comporte des informations détaillées sur les différences entre les pays et les tendances en matière d'emploi, ainsi que des sources et des définitions pertinentes.

Dans la version électronique de la présente publication, les références sont présentées sous forme de liens hypertexte, qui renvoient directement le lecteur à l'indicateur pertinent.

1. La situation sociale dans le sillage de la crise économique

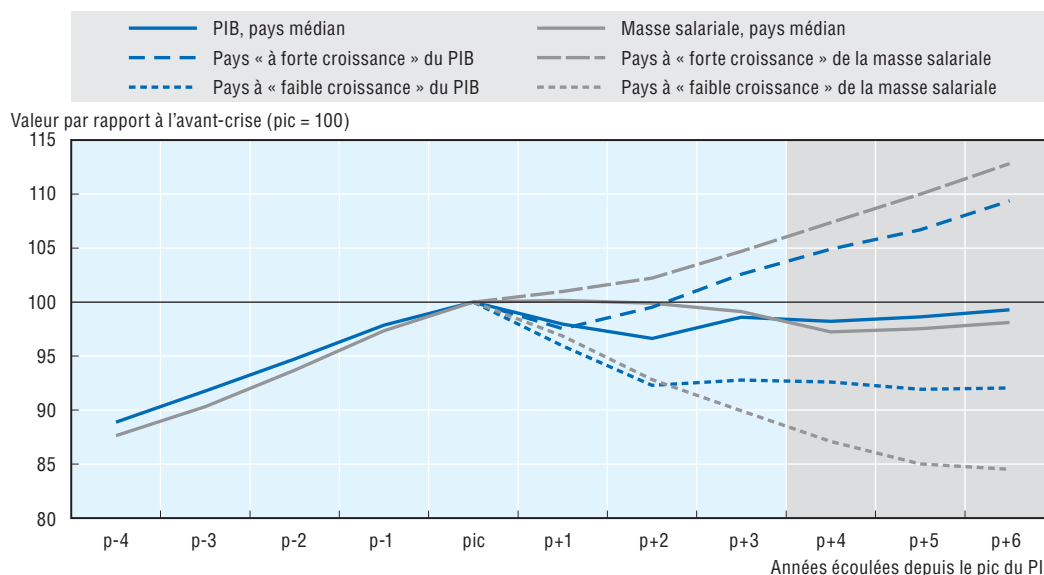
Les pertes économiques accentuent les risques sociaux

La crise financière de 2007-08 a entraîné une détérioration rapide et considérable de la production économique dans l'ensemble de la zone OCDE et le PIB a enregistré un effondrement brutal par rapport à son pic d'avant la crise. Mais tandis que certains pays ont été touchés par la Grande Récession, suivie d'une reprise modérée mais continue, d'autres ont évité une véritable récession. Un certain nombre de pays durement frappés, en Europe notamment, ont fait face à une seconde récession en 2011-12, et la production n'a commencé à se stabiliser que vers la fin de 2013 (graphique 1.1). Plus de cinq ans après le début de la crise, la production économique dans la zone OCDE n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant la-crise.

Toutefois, de toutes les pertes économiques, ce sont les baisses de revenu subies par les travailleurs qui se sont révélées les plus difficiles à contrer. Dans la plupart des pays, la reprise n'a pas encore engendré d'améliorations significatives de la situation du marché du travail. L'emploi et les salaires ont continué de se dégrader jusqu'à récemment (graphique 1.1).

Graphique 1.1. **La production économique a commencé à se redresser partout, mais ni l'emploi ni les salaires n'ont suivi**

PIB et masse salariale totale en termes réels, pic conjoncturel = 100



Note : Toutes les données sont annuelles et toutes les variations sont indiquées en termes réels. Pour mettre l'accent sur les effets de la Grande Récession, le graphique tient compte des pays de l'OCDE qui ont enregistré au moins une baisse de leur PIB annuel entre 2007 et 2009 ; l'Australie, la Corée et la Pologne sont toutefois exclues. Israël, le Mexique et la Turquie sont également exclus puisque les données relatives à la rémunération des salariés ne sont pas disponibles. Le « pic » correspond à l'année où le PIB le plus élevé a été enregistré avant la récession (2007 ou 2008). La zone ombrée fait référence aux périodes pour lesquelles on a utilisé des projections plutôt que des données réelles. Les pays « à faible croissance » (« à forte croissance ») sont ceux dont la croissance du PIB entre le pic et p+4 est inférieure (supérieure) à la moyenne du pays, moins (plus) 0.5 écart-type.

Pays « à faible croissance » : Estonie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Slovaquie, Espagne.

Pays « à forte croissance » : Autriche, Canada, Chili, Allemagne, Nouvelle-Zélande, Norvège, République slovaque, Suède, Suisse.

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE 2013*, n° 93, www.oecd.org/perspectiveseconomiques et <http://dx.doi.org/10.1787/data-00655-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994206>

Dans les pays les plus durement touchés, les revenus du travail – qui représentent la source de revenus la plus importante des ménages – continuent de diminuer, à un rythme toujours plus rapide dans certains cas, malgré la stabilisation du PIB. La plupart des pays ont enregistré une reprise « sans emplois » et/ou des baisses de salaires et il faudra encore plusieurs années avant que les revenus du travail ne retrouvent leur niveau d'avant la crise. Là où l'érosion des salaires persiste, il est peu probable que les consommateurs contribuent beaucoup à soutenir la reprise économique.

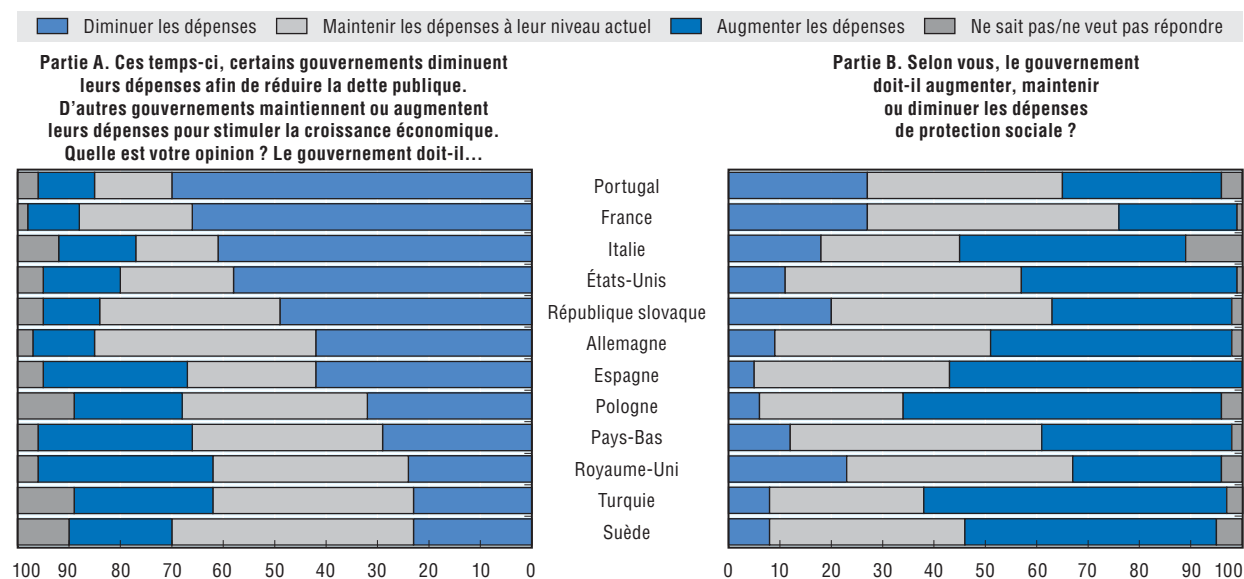
La Grande Récession continue ainsi de faire planer une ombre particulièrement menaçante sur les travailleurs et leurs familles. Face aux évolutions négatives qu'elle a engendrées, les décideurs s'attendent à des difficultés économiques continues, à un risque élevé d'accroissement de la pauvreté et à une forte demande persistante de mesures d'aide efficaces.

La demande d'aide sociale a persisté malgré la prise de conscience par l'opinion publique de la nécessité de prendre des mesures pour s'attaquer à des niveaux d'endettement souvent sans précédent et réduire les déficits budgétaires structurels. Le graphique 1.2, par exemple, illustre les résultats d'une étude de 2013 dont il ressort que, dans certains pays, les attitudes ont sensiblement évolué en faveur d'une réduction de la dette publique et de coupes dans les dépenses.

La plupart des personnes interrogées aux États-Unis, en France, en Italie et au Portugal sont favorables à une réduction des dépenses publiques, alors que dans d'autres pays – comme les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie – les populations sont moins convaincues du caractère prioritaire de la réduction des dépenses publiques¹.


Graphique 1.2. La plupart des personnes souhaitent préserver les dépenses sociales, même lorsqu'elles sont favorables à une réduction des déficits budgétaires

Pourcentages des personnes interrogées affirmant que les dépenses devraient être augmentées, maintenues ou réduites, 2013



Note : Ces données sont tirées de *Transatlantic Trends*, une enquête d'opinion annuelle menée par le *German Marshall Fund* des États-Unis, *Compagnia di San Paolo*, *Barrow Cadbury Trust*, *Fundação Luso-Americana*, *BBVA Foundation*, *Communitas Foundation*, et le ministère suédois des Affaires étrangères. L'enquête 2013 a été menée en juin et juillet par téléphone. Dans chaque pays, l'échantillon est composé d'environ 1 000 hommes et femmes âgés d'au moins 18 ans sélectionnés aléatoirement. L'intervalle de confiance de 95 % applicable à l'échantillonnage et à d'autres effets aléatoires n'excède pas plus ou moins 3 points de pourcentage.

Source : GMF (2013), « *Transatlantic Trends* », German Marshall Fund of the United States.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994225>

Il est toutefois frappant de constater qu'une large majorité est favorable au maintien ou à l'augmentation des dépenses sociales, même dans les pays où la plupart des personnes considèrent que les dépenses publiques sont trop élevées. Ce sentiment met en évidence le rôle crucial des mesures d'aide sociale pendant et après une profonde récession économique. Toutefois, les inquiétudes que suscite dans certains pays la situation budgétaire soulignent également la nécessité de mettre en œuvre une protection sociale efficace en termes de coûts et de « faire plus avec moins », ce qui n'est pas simple.

Les risques sociaux sont plus importants lorsque les difficultés sont concentrées dans des groupes spécifiques

Pour être efficaces, les mesures d'aide sociale doivent être correctement ciblées et adaptées au cas par cas. Il est indispensable, dans cette optique, de comprendre les aspects distributionnels des récessions. La dégradation du revenu global et de la situation de l'emploi est frappante et souligne l'ampleur de la crise. Mais ces données agrégées cachent d'importantes disparités entre les groupes de population et les régions au sein des pays. En calculant la moyenne de populations diverses, elles sous-estiment les difficultés rencontrées par les plus démunis.

Les récessions profondes n'ont pas un impact symétrique. Les emplois dans les secteurs qui ont été frappés de plein fouet par l'effondrement économique du début de la Grande Récession, comme les services financiers, le bâtiment et le secteur manufacturier, ont été particulièrement exposés. À mesure que la baisse des revenus et le recul de la demande de produits se sont diffusés dans l'économie, un nombre croissant de familles ont été touchées, même si l'ampleur et la durée des difficultés rencontrées ont varié considérablement d'un groupe à l'autre.

Les hommes, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés dans un marché du travail en crise

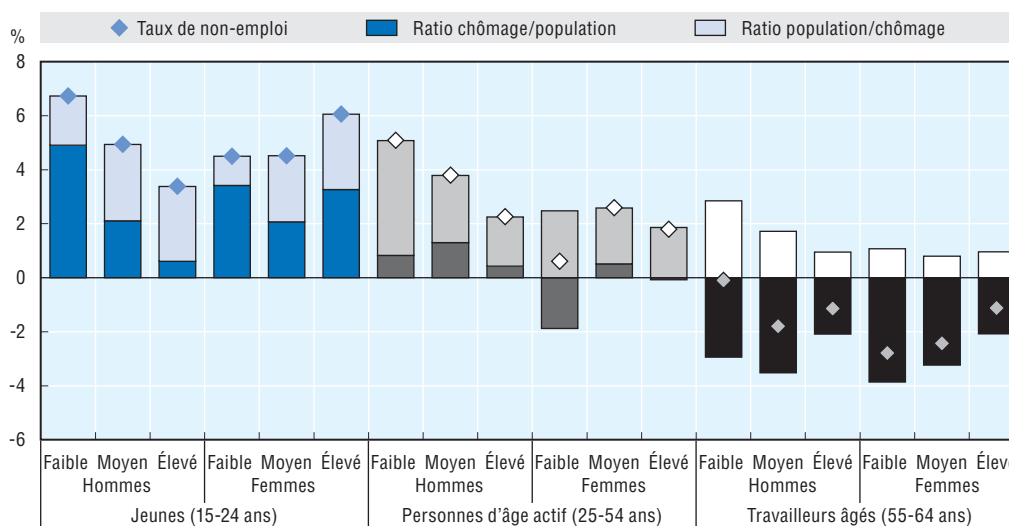
Depuis 2007, les taux de non-emploi se sont accrus de manière bien plus nette parmi les jeunes, les hommes et les travailleurs peu qualifiés que parmi les femmes et les seniors (graphique 1.3). La forte progression du non-emploi, surtout chez les jeunes et chez les hommes, s'explique par l'effet conjugué de la hausse du nombre de chômeurs (à la recherche d'un emploi) et de la progression du nombre d'inactifs (entre autres les chômeurs découragés qui ne sont plus disponibles pour travailler ou qui ne cherchent pas activement un emploi).

Les personnes touchées par la hausse du chômage sont en majorité des travailleurs peu qualifiés d'âge très actif (chapitre 4 « Chômage »), tandis que le doublement de l'effectif des chômeurs de longue durée dans la zone OCDE, qui a atteint 17 millions – un chômeur sur trois – au second trimestre de 2013, est particulièrement inquiétant. Avec un nombre grandissant de personnes sans expérience professionnelle récente, dont les compétences se dévalorisent et que les employeurs sont réticents à embaucher, les rangs des demandeurs d'emploi découragés, à savoir ceux qui veulent travailler mais ne recherchent plus activement un emploi, ne cessent de grossir. Face au rallongement de la durée du chômage, il est beaucoup plus difficile de convertir une reprise hésitante en un redressement économique créateur d'emplois, une hausse du chômage structurel pouvant s'ensuivre².

Les femmes et les seniors ont connu un sort plus favorable, parce que leur taux d'activité progressait avant la crise et a continué sur cette trajectoire. Ces deux catégories de population ont également été moins durement frappées par le chômage. Les femmes, par exemple, sont généralement surreprésentées dans les services et le secteur public, moins touchés par la crise que des secteurs comme le secteur manufacturier et le bâtiment, dominés par les hommes. En outre, nombre de femmes inactives ont commencé

Graphique 1.3. Les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés se sont considérablement dégradées pendant la crise

Variation de la part des personnes sans emploi par groupe d'âge, sexe et niveau d'éducation
Moyenne pondérée de l'OCDE, T4 2007-T4 2012, en points de pourcentage



Note : « Faible », « Moyen » et « Élevé » correspondent au niveau d'éducation inférieur au secondaire supérieur, secondaire supérieur et tertiaire. La moyenne de l'OCDE est une moyenne pondérée pour 28 pays : Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis.

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, www.oecd.org/emploi/perspectives. Voir également chapitre 4 « Emploi » et chapitre 4 « Chômage ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994244>

ou recommencé à travailler pour compenser la diminution du revenu du ménage (un phénomène communément désigné sous le nom d'effet du « travailleur ajouté » et abordé en détail dans la section 3.) Bien que la crise ait eu un impact moins négatif sur l'emploi des femmes, elle a marqué la fin de la hausse tendancielle à long terme des taux d'emploi dans les pays de l'OCDE (chapitre 4 « Emploi »).

L'effondrement des perspectives d'emploi des jeunes est particulièrement préoccupant en raison des effets stigmatisants qu'il peut avoir. Le chômage et les autres difficultés rencontrées au début de la vie active peuvent compromettre le parcours professionnel à long terme et les perspectives de revenu³. Le pourcentage de jeunes qui ne sont ni employés, ni scolarisés, ni en formation (« not in employment, education or training » ou « NEET ») a augmenté dans la zone de l'OCDE depuis le début de la crise. À la fin de 2012, il était supérieur ou égal à 20 % en Espagne, en Grèce, en Italie, au Mexique et en Turquie (chapitre 4 « NEET »). Les hausses les plus marquées ont été enregistrées dans les pays les plus durement frappés par la crise (Espagne, Estonie, Grèce, Irlande et Portugal) ainsi qu'en Italie, au Luxembourg et en Slovénie. L'ensemble de la zone OCDE compte environ deux millions de chômeurs en plus, en majorité des jeunes hommes.

Les agents de la fonction publique s'en sont mieux sortis au départ, malgré les efforts d'assainissement budgétaire

Les gouvernements prévoient également des mesures d'économie budgétaire dans un large éventail de domaines (voir graphique 1.16). Dans le pays moyen de l'OCDE, les salaires de la fonction publique représentent une part importante des dépenses de l'État (environ 23 % en moyenne dans la zone OCDE)⁴. La baisse des dépenses dans tous les domaines de l'administration a donc souvent été assortie d'une réduction des effectifs, des

rémunérations ou des avantages sociaux des fonctionnaires; ces derniers ne sont manifestement pas épargnés par l'affaiblissement général du marché du travail.

Dans le même temps, toutefois, une crise économique se traduit par un accroissement de la demande de services sociaux et d'autres types d'aides publiques à forte intensité de main-d'œuvre (par exemple, formation, éducation, aide à la recherche d'emploi et santé). À l'instar des autres catégories de dépenses publiques, ces services sont affectés par le conflit généré par toute crise économique et budgétaire entre, d'une part, la nécessité accrue d'aides publiques et, de l'autre, la réduction de la marge de manœuvre budgétaire. De fortes baisses des effectifs de fonctionnaires, notamment, pourraient compromettre les capacités et la qualité des services d'aide sociale (voir section 3).

Le graphique 1.4 montre que l'emploi dans l'administration publique a effectivement diminué de manière drastique dans plusieurs pays, comme l'Italie, la Suède et la République slovaque. Toutefois, jusqu'en 2011, la plupart des pays ont mieux préservé l'emploi dans le secteur public que dans les autres secteurs de l'économie. Certains – comme l'Espagne, l'Irlande et la Slovénie – ont en fait considérablement accru leurs effectifs de fonctionnaires par rapport à 2006. Cependant, les dernières données internationales disponibles concernent seulement l'année 2011, et les évolutions décrites dans le graphique 1.4 ne tiennent compte ni des réductions des dépenses publiques décidées plus récemment, ni des plans d'assainissement futurs.

Un nombre croissant de ménages se retrouve sans aucun revenu du travail suite à une perte d'emploi

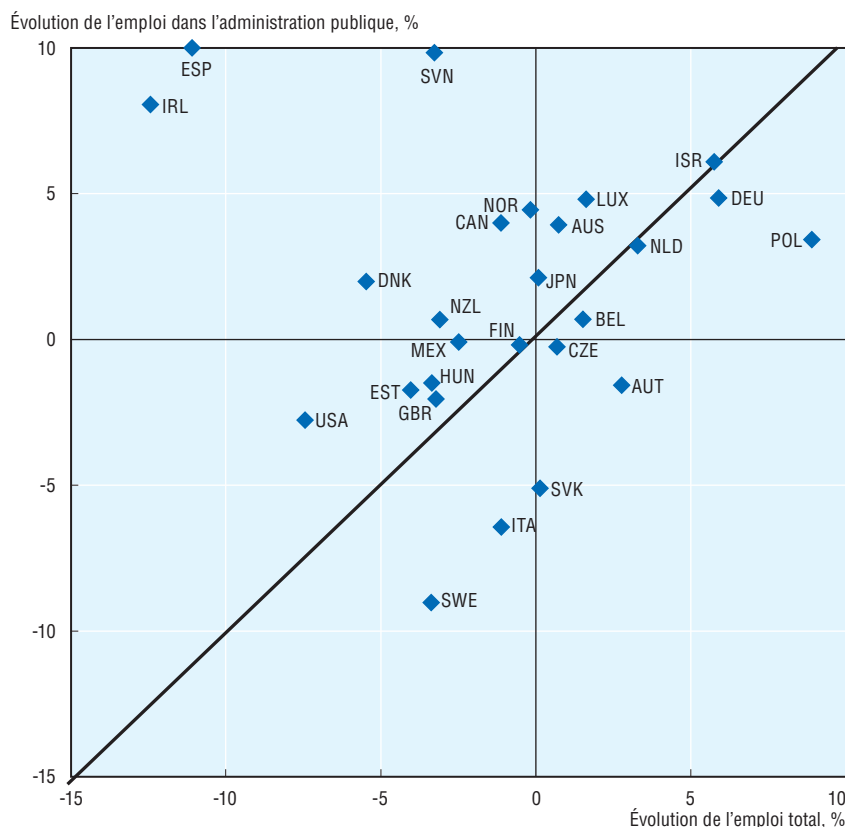
Les statistiques les plus fréquemment utilisées concernant les difficultés rencontrées sur le marché du travail portent sur les individus et non sur les ménages. Elles ne rendent donc pas compte des conséquences négatives que ces problèmes individuels ont sur les familles. Depuis 2007, la proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant d'aucun revenu du travail a augmenté dans la plupart des pays. Elle a été multipliée par deux environ en Espagne, en Grèce et en Irlande et a augmenté de 20 % ou plus en Estonie, aux États-Unis, en Italie, en Lettonie, au Portugal et en Slovénie (graphique 1.5). Ces ménages doivent se voir accorder une attention particulière dans le cadre des débats sur l'assainissement budgétaire et les autres réformes, dans la mesure où ils sont particulièrement vulnérables et dépendent fortement des aides publiques. Plus d'une personne d'âge actif sur huit vivant désormais dans des ménages sans emploi dans la plupart des pays, l'efficacité des mesures de redistribution et des politiques sociales actives est évaluée dans une large mesure à l'aune de leur aptitude à améliorer la sécurité économique des familles ne disposant d'aucun revenu du travail.

Les pertes d'emploi sont concentrées dans les régions économiquement fragiles

Lorsque les difficultés du marché du travail touchent plus particulièrement certaines régions, la cohésion sociale peut être menacée. Il est également plus difficile pour les pouvoirs publics de réagir efficacement, parce que cette concentration complique leur intervention et que les régions plus fragiles économiquement sont moins aptes à lever suffisamment de recettes. Les disparités régionales en termes de chômage étaient déjà importantes avant la crise (OCDE, 2013e). Dans les pays où le taux de chômage a explosé depuis, cette hausse a généralement été au moins aussi forte dans les régions économiquement fragiles qu'à l'échelle nationale. Autrement dit, elle a touché en grande partie des régions où le chômage était déjà supérieur à la moyenne avant la crise.

Graphique 1.4. Les emplois dans le secteur public ont souvent été plus sûrs, malgré les efforts d'assainissement

Évolution de la part du nombre de personnes d'âge actif dans l'administration publique et dans l'emploi total, 2006-11, en pourcentages



Note : Personnes âgées entre 15 et 64 ans. Au moment de la rédaction de la présente analyse, les données d'avant-crise et d'après-crise les plus récentes relatives à l'emploi public étaient datées de 2006 et 2011.

Plusieurs pays de l'OCDE (Chili, Corée, France, Grèce, Islande, Portugal, Suisse, Turquie) ne disposent d'aucune donnée complète ou récente. Les données de ces pays ne sont donc pas présentées. Les données de l'Australie et du Chili font référence au secteur public dans son ensemble (administration et entreprises publiques). Les données de l'Autriche, de la République tchèque, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande sont exprimées en équivalents plein-temps plutôt qu'en effectifs. Les données de l'Allemagne, de l'Irlande, de la Norvège, de la Suède, du Royaume-Uni font référence à l'année 2010, et non 2011. Les données de la Hongrie, du Japon, du Mexique, du Brésil et de la Fédération de Russie font référence à l'année 2009, et non 2011.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données LABORSTA du BIT (emploi public) et les statistiques de la population active de l'OCDE (emploi total).

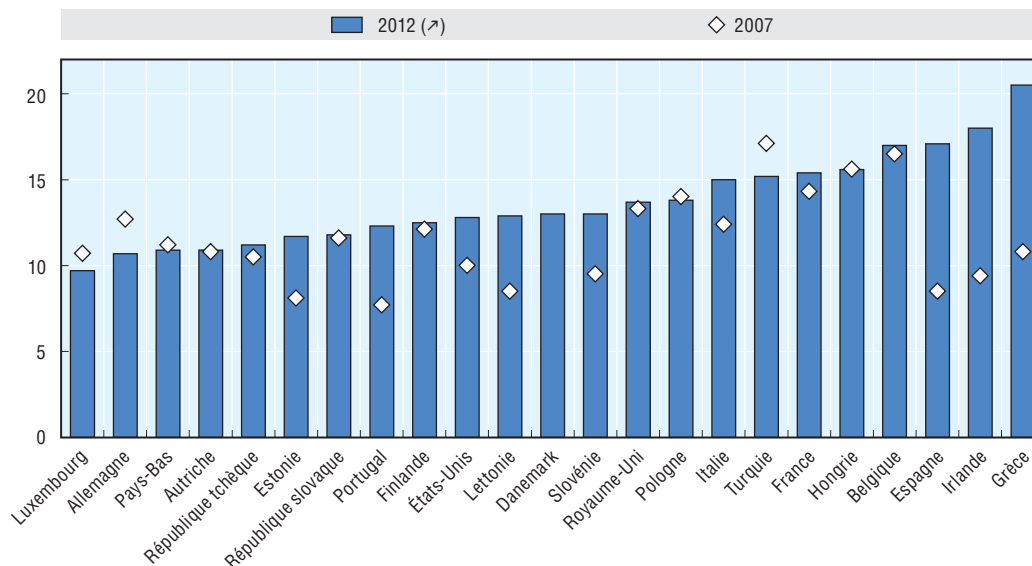
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994263>

Le marasme économique est plus durement ressenti par les salariés à faible revenu et par les jeunes

Les conséquences sociales de la crise se traduisent par une augmentation du nombre de personnes éprouvant des difficultés à faire face à leurs besoins élémentaires. En 2012, d'après les sondages Gallup, une personne sur quatre déclarait rencontrer des difficultés financières et cette proportion était de trois personnes sur quatre en Hongrie et en Grèce et d'environ une personne sur deux aux États-Unis. L'incidence des difficultés financières augmente depuis 2007 dans 26 pays, y compris dans ceux où les systèmes de protection sociale ont fortement contribué à amortir les effets de la crise (Europe du Nord, France et Allemagne).


Graphique 1.5. L'explosion du nombre de ménages sans emploi met à rude épreuve les politiques sociales

Pourcentage d'adultes vivant dans des ménages sans emploi



Note : Les ménages sont définis comme « sans emploi » si tous les membres du ménage sont soit au chômage, soit inactifs. « Adultes » fait référence à la population de 15 à 64 ans. Les données des États-Unis font référence à l'année 2013, et non 2012.

Source : Les estimations de l'OCDE sont fondées sur l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne et sur l'enquête *United States Current Population Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994282>

Les mesures objectives du revenu des ménages montrent que les difficultés ressenties sont bien réelles, mais que, une fois encore, les pertes d'emploi ne sont pas également réparties (chapitre 3 « Revenu des ménages » et chapitre 5 « Inégalités de revenus »).

Au début de la crise, la diminution du revenu du capital a touché les personnes les plus aisées, alors que les plans de relance, ainsi que des stabilisateurs automatiques souvent puissants, ont contribué à amortir les effets des pertes de revenu au bas de l'échelle. Toutefois, dans la plupart des pays, en particulier dans ceux les plus durement frappés par la crise, comme l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande et l'Italie, les ménages les moins aisés ont subi des pertes de revenu plus importantes que les plus aisés ou ont moins tiré parti de la faible reprise de l'activité à mesure que la crise progressait. L'Islande se démarque des autres pays durement touchés, les ménages les plus aisés ayant subi davantage de pertes que les ménages les plus pauvres.

En moyenne dans la zone de l'OCDE, les revenus de l'ensemble de la population ont stagné entre 2007 et 2010, tandis que ceux des 10 % de ménages les plus pauvres ont diminué de 2 % *par an*. La crise a clairement accentué la tendance à long terme à l'accroissement des inégalités de revenu (OCDE, 2011), une situation confirmée par les études nationales⁵. Des données agrégées plus récentes tirées des comptes nationaux de l'OCDE et d'études nationales s'appuyant sur des enquêtes réalisées auprès des ménages (comme Cribb et al., 2013 au Royaume-Uni) montrent également que le revenu total des ménages a souvent continué de baisser après 2010. Alors que l'assainissement budgétaire pèse lourdement sur les dépenses sociales, on peut craindre que les revenus des familles vivant sous le seuil de pauvreté, ou à peine au-dessus, continuent de se dégrader.

La mesure de la pauvreté par rapport à un seuil de pauvreté *relative* (chapitre 5 « Pauvreté ») suggère qu'entre 2007 et 2010, la part moyenne de ménages pauvres n'a

augmenté que de manière marginale dans les pays de l'OCDE, progressant de 0.1 point de pourcentage pour atteindre 12 %⁶. Cela s'explique notamment par le fait que les prestations sociales ont atténué l'impact de la crise. Cependant, les indicateurs habituellement utilisés pour mesurer la pauvreté relative peuvent être difficiles à interpréter en période de croissance économique rapide puisque le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage des revenus des ménages de la classe moyenne, évolue également. Même si les personnes situées au bas de l'échelle des revenus subissent des pertes importantes au cours d'une récession, il est possible que la pauvreté mesurée n'augmente pas lorsque le revenu moyen – et donc le seuil de pauvreté – diminue également, ce qui se produit souvent lors d'une récession. Une façon plus directe de mesurer les pertes au bas de l'échelle est de prendre pour référence le seuil de pauvreté « ancré » au cours d'une année donnée. Cette méthode met en évidence une hausse plus marquée des taux de pauvreté pendant les trois premières années de la crise – supérieure ou égale à deux points de pourcentage dans des pays comme l'Espagne, la Grèce et l'Irlande.

Ainsi, avant même l'entrée en vigueur des nombreux programmes d'assainissement budgétaire, la moitié des pays de l'OCDE n'était pas en mesure d'endiguer la hausse des inégalités de revenu marchand et son impact sur les personnes disposant de revenus inférieurs ou égaux au seuil de pauvreté. Quelle que soit la manière dont la pauvreté est mesurée, il est peu probable que les difficultés économiques croissantes au bas de l'échelle des revenus soient une simple particularité « statistique » qui se traduirait par le passage de quelques personnes de juste au-dessus à juste au-dessous du seuil de pauvreté. En effet, les données de l'OCDE sur la distribution des revenus (non communiquées), ainsi que les résultats d'études nationales (comme Shaefer et Edin, 2013, aux États-Unis), montrent que des taux de pauvreté plus élevés s'accompagnent fréquemment d'une aggravation de la pauvreté – l'écart entre les revenus des familles et le seuil de pauvreté se creusant.

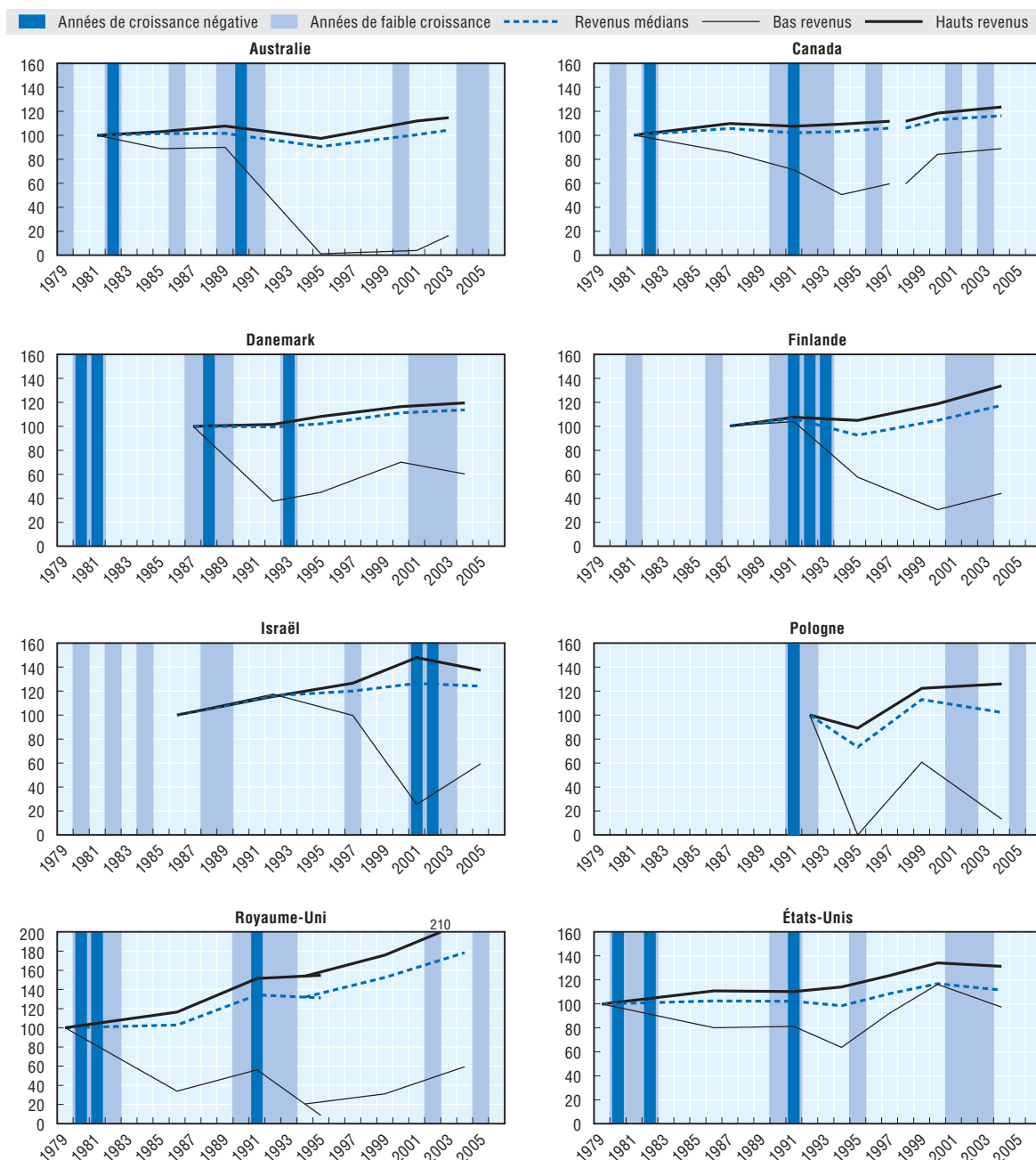
Dans une majorité de pays de l'OCDE, les jeunes adultes et les familles avec enfants font face à des risques de pauvreté beaucoup plus élevés aujourd'hui qu'en 2007 (chapitre 5 « Pauvreté »). Entre 2007 et 2010, la part des 18-25 ans dans les ménages disposant d'un revenu inférieur à la moitié du revenu national médian a augmenté dans la grande majorité des pays de l'OCDE. Cette hausse a été particulièrement marquée en Espagne, en Estonie et en Turquie (5 points de pourcentage), en Irlande et au Royaume-Uni (4 points), ainsi qu'en Grèce et en Italie (3 points). Les personnes âgées à faible revenu s'en sont relativement mieux sorties, dans la mesure où les pensions publiques ont généralement peu varié et leur pauvreté monétaire relative a diminué dans la plupart des pays. Ces évolutions confirment la tendance à la baisse du taux de pauvreté des personnes âgées observée en longue période. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, il y a pour la première fois moins de pauvres parmi les personnes âgées que parmi les jeunes adultes et les enfants.

Quelle est la signification de ces tendances récentes en termes d'évolution des inégalités à long terme ? Les récessions précédentes donnent des indices sur les mécanismes de redistribution généralement à l'œuvre pendant la phase de reprise. Le graphique 1.6 offre un historique de l'évolution des revenus des ménages à bas, moyen et haut revenu au cours des cycles économiques précédents. Cette évolution concerne les revenus *marchands*, c'est-à-dire avant transferts sociaux ou déduction des impôts. En mettant l'accent sur le revenu marchand, le graphique 1.6 montre l'espace que les politiques de redistribution doivent couvrir pour limiter le creusement des inégalités de revenu des ménages après impôts et transferts publics. Un certain nombre de tendances se dégagent⁷ :

- Malgré de longues périodes de forte croissance économique globale, les ménages à bas revenu ont enregistré une baisse de leur revenu marchand au cours des périodes

Graphique 1.6. Les écarts de revenus marchands se creusent pendant les récessions, sans généralement se combler pour autant pendant les années d'expansion

Revenus marchands des ménages d'âge actif à différents points de la distribution des revenus
En prix constants. Donnée la plus ancienne = 100.



Note : Les écarts de revenus initiaux entre les « bas » et les « hauts » revenus varient d'un pays à l'autre. Les comparaisons entre les écarts doivent donc être faites dans le temps et non entre les pays. Le début des séries varie en fonction de la disponibilité des données. La disjonction des séries du Canada et du Royaume-Uni indique une rupture due à un changement dans les sources de données sous-jacentes. Ménages ayant à leur tête une personne d'âge actif ayant entre 15 et 64 ans. Les « bas » et « hauts » revenus correspondent aux 10^e (Royaume-Uni : 15^e) et 90^e percentiles de la distribution des revenus marchands des ménages. Les périodes de « faible » croissance se rapportent aux années dont la croissance se situe dans le tiers inférieur de la période 1979-2005 dans chaque pays.

Les revenus des ménages sont les revenus marchands (les transferts publics ne sont pas ajoutés et les impôts ne sont pas déduits) et les différences de taille entre les ménages sont prises en compte (les revenus sont divisés par la racine carrée de la taille des ménages).

Source : Immervoll, H. et L. Richardson (2011), « Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? », Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations, n° 122, Éditions de l'OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/documentsdetravail](http://dx.doi.org/documentsdetravail) ; Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (données annuelles de croissance), <http://dx.doi.org/10.1787/eo-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994301>

représentées dans le graphique 1.6. Le chômage peut faire descendre les revenus à un niveau très bas si tous les membres de la famille sont sans emploi. (Lorsque 10 % ou plus de la population vivent dans ce type de ménages, la valeur du 1^{er} décile sera proche de zéro.) Une vive contraction des revenus marchands pendant les périodes de croissance rapide du chômage a par exemple été observée au début des années 90 après les récessions enregistrées en Australie et au Royaume-Uni, et pendant la transition économique en Pologne.

- Dans les groupes à hauts revenus, la tendance à la hausse en longue période n'a été interrompue, le cas échéant, que durant de courtes périodes lors des ralentissements de l'activité du début des années 80 et 90.
- Les inégalités de revenu marchand se sont amplifiées dans la plupart des pays en phase économique descendante comme ascendante. Alors que les revenus du bas de l'échelle ont diminué rapidement pendant et après les récessions, les revenus situés dans la partie supérieure de la distribution ont souvent continué de progresser pendant les récessions, quoique à un rythme moins rapide. À l'inverse, lorsque les récessions ont bien entraîné des pertes plus durables pour les groupes à haut revenu (comme en Australie, en Finlande, en Pologne), ces pertes ont généralement été plus faibles que pour les groupes à bas revenu.
- Les éventuels mouvements de resserrement des écarts de revenu ont rarement duré assez longtemps pour combler ceux qui s'étaient creusés les années précédentes.
- Ces tendances passées font ressortir les mêmes relations que les données relatives à la dernière récession (Cribb et al., 2013 ; Hoynes et al., 2012). Par exemple, Hoynes et al. montrent que, comme lors des précédentes récessions, les personnes qui sont au chômage ou occupent des emplois précaires, même en période de prospérité, sont une fois de plus les principales perdantes de la Grande Récession. Concernant la répartition des pertes d'emploi et de revenus, ces auteurs affirment que « la Grande Récession se distingue des cycles économiques [précédents] (...) par son ampleur et sa durée, mais elle est du même type ».

Les difficultés économiques ont de graves conséquences sur les familles et la société dans son ensemble

Les difficultés économiques ont un impact très tangible sur le bien-être, et lorsqu'ils en ont les moyens, les ménages s'adaptent activement à ces circonstances défavorables. Certains types de réactions, comme le retrait de l'épargne ou la réduction des dépenses non essentielles, limitent les effets négatifs à long terme des pertes de revenus. Mais de graves difficultés économiques persistantes peuvent nuire à l'aptitude des familles à s'adapter efficacement. Faute d'aides publiques suffisantes, elles peuvent être forcées de réduire leurs dépenses essentielles, comme la nourriture, le logement et les soins de santé. Elles peuvent également être contraintes de réduire leurs investissements dans leur futur bien-être, par exemple en interrompant ou en raccourcissant leurs études ou leur formation.

Les ménages pauvres avec peu d'épargne risquent davantage d'avoir recours à des stratégies d'adaptation préjudiciables à long terme. Les mesures et politiques d'aide sociale permettant d'avoir accès au crédit sont essentielles pour ces ménages, car elles leur permettent de « traverser » les périodes de baisses temporaires des revenus.

Une éducation de bonne qualité pourrait devenir moins abordable à mesure que les pouvoirs publics réduisent leurs dépenses

L'atonie du marché du travail peut constituer une incitation à poursuivre ses études : les coûts d'opportunité – le manque à gagner immédiat – sont plus bas, ce qui peut se traduire par un niveau d'instruction plus élevé (OCDE, 2013a ; Holzer et Dunlop, 2013).

Toutefois, une éducation de qualité coûte cher et une diminution de la richesse, des revenus et des bénéfices peut affecter la capacité et la volonté d'investir dans l'éducation et la formation (Lovenheim, 2011). De surcroît, les restrictions budgétaires empêchent la mise à disposition des ressources supplémentaires nécessaires pour absorber la progression des effectifs d'étudiants et maintenir le même niveau de qualité (Barr et Turner, 2013). En effet, les efforts d'assainissement ont mis fin à la tendance à long terme à l'accroissement des dépenses publiques consacrées à l'éducation : la part de ces dernières dans le PIB a diminué entre 2009 et 2010 dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, cette baisse étant particulièrement marquée en Hongrie, en Islande, en Italie, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse (chapitre 4 « Dépenses d'éducation »). Du fait de cette baisse des dépenses publiques, une éducation de qualité risque de coûter plus cher, aux ménages à bas revenu notamment.

Les conséquences de la diminution des dépenses publiques d'éducation mettront du temps à se faire sentir, qu'elles se traduisent par une diminution de la scolarisation, une dégradation des résultats ou une moindre mobilité ascendante pour les enfants de familles à faible revenu. Mais, comme c'est le cas avec le recul des investissements publics dans d'autres domaines, ce sont précisément les conséquences à long terme qui risquent d'être les plus préjudiciables.

Les résultats sur le plan de la santé risquent de se dégrader

Il est possible que les conditions économiques difficiles, les réactions individuelles à ces conditions, et l'évolution de la politique de santé aient eu un impact sur la santé des populations. Toutefois, les effets nets de la crise à court et long terme demeurent extrêmement incertains. À l'échelle nationale, les études qui prennent en compte des indicateurs aussi généraux que la mortalité parviennent souvent à la conclusion que les récessions ont des effets positifs à court terme sur la santé (c'est-à-dire une diminution de la mortalité). Dans le même temps, des éléments solides attestent d'effets *négatifs* sur les personnes les plus touchées par les récessions (personnes d'âge actif au chômage), notamment à long terme (Vangool, 2014).

De fait, les réactions très diverses suscitées par les récessions ont parfois des effets opposés sur la santé. Par exemple, une diminution de l'activité économique peut atténuer la pollution et réduire le risque d'accidents de la route – les accidents mortels sur la route ont en effet diminué au cours des dernières années (OCDE, 2013h). Une baisse des revenus peut également entraîner une diminution des dépenses consacrées au tabac et à l'alcool dans certains groupes. Dans le même temps, toutefois, les difficultés économiques peuvent entraîner une hausse des abus de substances toxiques, de l'anxiété, des comportements antisociaux et une dégradation du régime alimentaire et de l'hygiène de vie en général (Catalano, 2009).

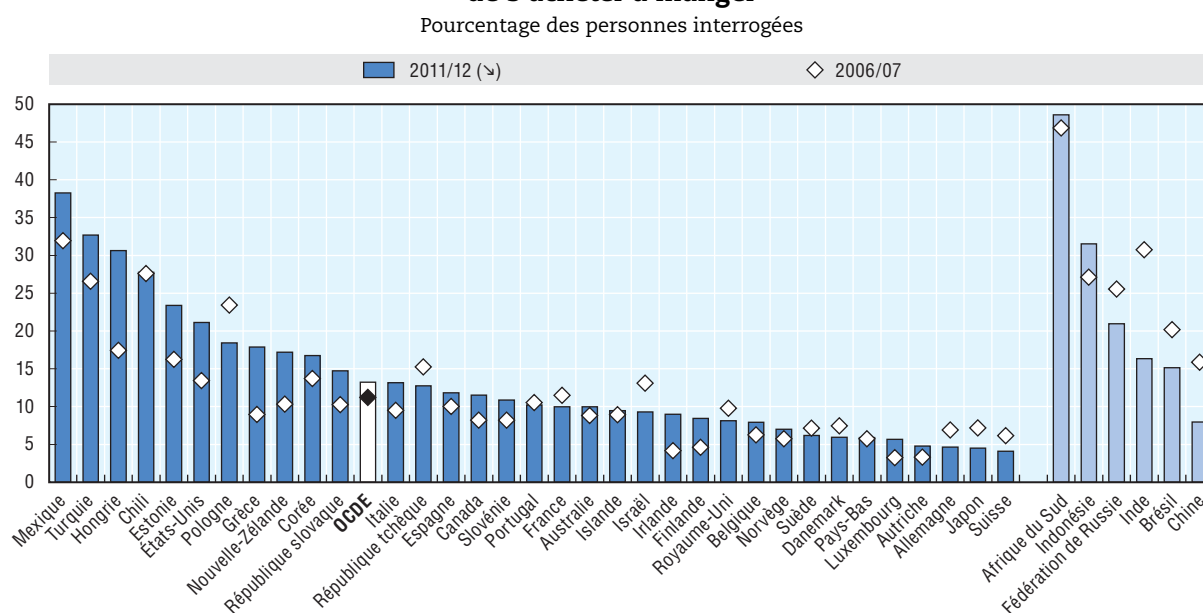
La réduction des dépenses d'alimentation est l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire, un terme qui décrit une situation dans laquelle un accès inadéquat à l'alimentation ne permet pas à tous les membres d'un ménage de conserver un mode de vie sain⁸. Aux États-Unis, où ils font l'objet d'un contrôle régulier, les taux d'insécurité alimentaire ont bondi depuis 2007 (Coleman-Jensen et al., 2013).

Tandis que les programmes fédéraux d'aide alimentaire en vigueur aux États-Unis concernent aujourd'hui environ deux fois plus de ménages qu'en 2007, le nombre de ménages ayant un accès inadéquat à l'alimentation à moment ou un autre de l'année est passé de 13 millions (11 % des ménages) en 2007 à 17.6 millions (15 %) en 2012. Les taux d'insécurité alimentaire étaient beaucoup plus élevés chez les ménages avec enfants (20 %

en 2012), les familles monoparentales étant particulièrement touchées (35 %). Quarante et un pour cent de tous les ménages en situation d'insécurité alimentaire n'ont reçu aucun soutien des programmes fédéraux d'aide alimentaire.

Bien qu'il n'existe pas de statistiques sur la sécurité alimentaire comparables au plan international et aussi détaillées que celles des États-Unis, certaines estimations officielles indiquent qu'un nombre croissant de familles et d'enfants souffrent de la faim ou de l'insécurité alimentaire dans les pays en grande difficulté économique. En Grèce, quelque 10 % des étudiants entrent dans cette catégorie d'après Alderman (2013). Le sondage *Gallup World Poll* demande aux personnes interrogées si elles estiment avoir « assez d'argent pour s'acheter à manger ». Les réponses confirment qu'un nombre croissant de familles ont moins d'argent à consacrer à l'alimentation et à un régime alimentaire sain dans les pays de l'OCDE. À l'inverse, si une part importante de la population des grandes économies émergentes estime qu'elle n'a pas les moyens de manger correctement, le nombre de personnes concernées a pour l'essentiel diminué dans la plupart des pays depuis 2007 (graphique 1.7).

Graphique 1.7. **Un nombre croissant de personnes estiment qu'elles n'ont pas les moyens de s'acheter à manger**



Note : Part des personnes ayant répondu « oui » à la question suivante : « Y a-t-il eu des moments au cours des 12 derniers mois où vous n'avez pas eu assez d'argent pour subvenir à vos propres besoins ou à ceux de votre famille en matière de nourriture ? » Une moyenne a été établie sur une période de deux ans afin de minimiser l'impact des fluctuations enregistrées d'une année à l'autre. Données de 2008 pour l'Islande, le Luxembourg et la Chine, au lieu de 2006/07 ; données de 2009 pour la Suisse, au lieu de 2011/12. Pour plus de détails sur les mesures et les limites du sondage *Gallup World Poll*, voir le chapitre 7.

Source : Gallup World Poll, www.gallup.com/strategicconsulting/en-us/worldpoll.aspx.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994320>

Les obstacles rencontrés pour accéder aux soins, notamment par les plus pauvres, constituent un autre facteur critique de risque de dégradation de l'état de santé. Les récessions économiques peuvent entraîner une diminution des taux d'utilisation des soins de santé si un nombre croissant de personnes estiment ne pas avoir les moyens de se soigner – lorsque l'assurance santé privée est liée à l'emploi par exemple. En outre, en réaction à la détérioration des finances publiques, les pouvoirs publics réduiront sans doute les dépenses de santé et, partant, la fourniture de soins (Vangool, 2014).

Les budgets des ménages étant soumis à rude épreuve, les familles utilisent en effet moins les services de santé de routine depuis le début de la crise économique, notamment dans les pays où la part des frais médicaux laissés à la charge des patients est élevée. Par exemple, selon une enquête menée aux États-Unis, 27 % des personnes interrogées ont déclaré avoir eu moins recours aux services de santé en 2009 (Lusardi et al., 2010). De même, dans 11 pays de l'OCDE, 15 % d'entre elles ont indiqué que le coût des soins de santé les a dissuadées au moins une fois au cours des 12 mois précédents de se rendre chez leur médecin, d'acheter les médicaments prescrits et/ou de faire un bilan de santé (Schoen et al., 2010). En ce qui concerne l'Europe, des données récentes indiquent que, dans tous les pays, les « besoins médicaux insatisfaits » sont supérieurs à la moyenne dans les familles à bas revenu (chapitre 6 « Couverture des soins de santé »). Et dans les pays de l'OCDE, la part des personnes à bas revenu percevant leur état de santé comme « bon » ou « très bon » était très inférieure (61 %) à celle des hauts revenus (80 %) (chapitre 6 « État de santé perçu »). Ces tendances mettent en évidence les risques importants de voir les pertes de revenus se traduire par une diminution de l'utilisation des services de santé, et par la suite, par un mauvais état de santé.

Le recours moindre ou différé aux mesures *préventives*, comme le dépistage du cancer du sein, est également un motif de préoccupation puisqu'il peut engendrer d'autres risques pour la santé, un accroissement des besoins de soins et une hausse des dépenses à l'avenir. Catalano (2003) explique qu'en période de stress économique, l'incidence du diagnostic de maladies à un stade avancé semble augmenter. Une étude récente a également mis en évidence qu'une hausse de 1 % du chômage aux États-Unis est associée à une baisse de 1.6 % de l'utilisation des dispositifs de soins préventifs (Tefft et Kageleiry, 2013). La population pauvre, qui a généralement des besoins de soins plus importants, et qui est également plus susceptible de rogner sur les dépenses, peut ainsi s'exposer à des risques importants (Edwards, 2008 ; Schoen et al., 2011).

De nombreuses données montrent que de longs épisodes de chômage et d'inactivité entraînent une dégradation de l'état de santé physique et mental (OCDE, 2008a ; Sullivan et von Wachter, 2009). Des études récentes des pratiques en matière de prescription de psychotropes aux États-Unis indiquent que les prescriptions de médicaments pour la santé mentale augmentent lorsque les conditions économiques sont difficiles (Bradford et Lastrapes, 2013). Même une hausse relativement restreinte du chômage peut entraîner une forte augmentation de la consommation de médicaments. Kozman et al. (2012) ont constaté qu'une hausse de 1 % du chômage était associée à une augmentation de 4 % de l'utilisation de statines et de 3 % de l'utilisation d'inhibiteurs de la PDE. En Suède et au Danemark, la perte d'emploi conduit à une hausse des probabilités d'hospitalisation pour des maladies liées à l'alcool, des accidents et des troubles de la santé mentale (Eliason et Storrie, 2009). Plus généralement, un lien étroit semble également exister entre la crise économique et les consultations hospitalières. Par exemple, Curry et Tekin (2011) et Brooks-Gunn et al. (2013) ont constaté une hausse des consultations pour des maladies évitables et des admissions dans des services pédiatriques pour violences physiques.

L'augmentation de la fécondité constatée avant la crise s'est interrompue dans plusieurs pays

La tendance à la hausse de la fécondité observée dans plusieurs pays de l'OCDE peu avant la crise semble s'être interrompue. Les taux de fécondité ont connu une baisse spectaculaire jusqu'au début des années 2000 dans la zone de l'OCDE, tombant de 3.3 enfants par femme dans les années 1960 à 1.63 – un taux bien inférieur au « seuil de remplacement » de 2.1. Le modeste redressement de l'indice synthétique de fécondité

intervenir ultérieurement, qui avait porté le taux de fécondité moyen au sein de la zone de l'OCDE à 1.75 en 2008, était encourageant. Depuis lors, toutefois, cet indice a de nouveau reculé – à 1.70 en 2011 – la baisse et le caractère incertain des revenus ayant certainement conduit les familles à retarder leur projet de parentalité ou à avoir moins d'enfants (chapitre 3 « Fécondité »). Or, toute variation des taux de fécondité, aussi minime soit-elle, a un impact à long terme sur la démographie, sur la trajectoire du vieillissement de la population et sur la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale en place.

Les taux de fécondité et leur évolution passée varient toutefois largement d'un pays à l'autre, la plupart des économies émergentes constatant actuellement une explosion démographique de la jeunesse, alors que les populations vieillissent dans les pays à haut revenu. Dans les pays où la population diminue, l'immigration prend de l'importance – à la fois en tant que facteur façonnant la composition démographique d'un pays, et en tant que mécanisme susceptible de freiner le vieillissement de la population (chapitre 3 « Migrations »). L'exposition à la crise et les mauvaises conditions économiques ont modifié la dynamique des flux migratoires dans la zone OCDE. L'Australie, la Norvège et la Suisse – trois pays moins durement touchés par la crise – ont en effet constaté une augmentation de l'immigration nette. Mais les flux d'émigration ont explosé dans les pays durement touchés comme l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, l'Islande et le Portugal. Lorsque les jeunes et les travailleurs qualifiés partent en nombre, les pays doivent faire face à d'importantes difficultés supplémentaires et à la perspective d'une dégradation de la situation démographique et d'un développement économique moins favorable (OCDE, 2013i).

D'autres impacts sociaux de la crise sont plausibles mais pas toujours mis en évidence par les données disponibles

L'évolution des comportements ou des attitudes est une conséquence des stratégies adoptées par les familles pour faire face aux crises économiques. Par exemple, si elles partagent leurs ressources pendant toutes les phases du cycle économique, la solidarité familiale est particulièrement importante lorsque l'économie s'essouffle. Grâce à l'aide apportée par d'autres membres de la famille, les personnes touchées par une perte d'emploi ou de revenus jouissent d'une meilleure sécurité économique. Toutefois, cette aide fait peser des contraintes plus lourdes sur les ressources familiales, un chômage très élevé ou le mauvais rendement de placements réalisés au titre de la retraite, par exemple, intensifiant la demande de soutien entre les générations. Cette évolution a été mise en évidence par des études, qui montrent qu'un grand nombre de jeunes chômeurs retournent au domicile de leurs parents ou ne le quittent pas (Morgan et al., 2011 ont constaté ce phénomène aux États-Unis).

Bien que ce besoin accru de solidarité puisse renforcer les liens familiaux, les difficultés économiques et l'exacerbation des conflits entre vie personnelle et professionnelle peuvent également conduire à l'éclatement des familles et à une augmentation du nombre de divorces. Des données récentes mettent en évidence un accroissement des conflits perçus entre travail et vie personnelle (OCDE, 2013d) et des pressions professionnelles dues à l'insécurité de l'emploi et à des horaires de travail atypiques (McGinnity et Russell, 2013). Toutefois, l'effet net de ces facteurs sur les liens et les structures familiaux n'est pas clair, et pourrait être limité (chapitre 3 « Famille »).

L'aggravation des difficultés économiques et de l'insatisfaction influe non seulement sur les liens familiaux, mais également sur les relations et les attitudes vis-à-vis des autres citoyens et des institutions sociales, économiques et politiques. Ces changements de

perspective peuvent à leur tour favoriser l'engagement civique et l'action collective en faveur d'une réforme politique et du progrès social. À l'inverse, les indicateurs du degré d'acceptation des minorités – par exemple, les immigrés ou les personnes ayant une orientation sexuelle particulière – font ressortir une importante dégradation de la tolérance dans certains pays durement touchés par la crise. La Grèce est un exemple notable. Toutefois, on n'a pas encore démontré de lien systématique entre intolérance et crise économique, ce qui suggère que les facteurs économiques ne sont ni les seuls ni les principaux moteurs de l'évolution observée (chapitre 7 « Tolérance »). Les indicateurs de solidarité, comme les dons de bienfaisance ou le bénévolat, se sont également fortement dégradés en Grèce, alors qu'ils ont augmenté de manière significative dans d'autres pays durement touchés par la crise (chapitre 7 « Aider les autres »).

Mais le lien entre les difficultés économiques et la méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics semble être plus net. La confiance a connu une dégradation dans la plupart des pays de l'OCDE entre 2007 et 2012, particulièrement marquée en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Slovénie. Toutefois, en Espagne et au Portugal, les jeunes tendent à faire davantage confiance aux pouvoirs publics que leurs compatriotes plus âgés et cette confiance a également été moins entamée. La dégradation de la confiance envers les institutions financières a été beaucoup plus importante dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE (chapitre 7 « Confiance à l'égard des institutions »).

Dans les pays durement touchés par la crise, la satisfaction à l'égard des conditions de vie est plus faible aujourd'hui qu'en 2007

Le bien-être de la société est un concept difficile à mesurer et à comparer sur une échelle unidimensionnelle⁹, qu'il s'agisse d'un indicateur traditionnel comme le PIB ou d'une mesure subjective comme le bonheur. En tant qu'« approximation empirique satisfaisante [de l'utilité individuelle] » (selon l'expression de Frey et Stutzer, 2002), le bien-être subjectif présente toutefois un intérêt considérable lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact social des réformes politiques ou des « événements » économiques comme la Grande Récession.

Plusieurs rapports récents sur la crise font état d'une dégradation de la satisfaction à l'égard des conditions de vie. La hausse du taux de suicide fait partie des symptômes potentiels les plus alarmants de cette tendance. Un examen plus approfondi des données internationales confirme que le taux de suicide a légèrement augmenté au début de la crise dans des pays comme l'Irlande, mais des données récentes indiquent que cette tendance n'a pas persisté. Malgré une hausse du nombre de suicides enregistrés en Grèce en 2011 (Liaropoulos, 2012 ; Karanikolos et al., 2013), le taux de suicide représente toujours un quart du taux moyen de l'OCDE. Il est resté stable dans ce pays entre 2009 et 2010, malgré la dégradation de la situation économique, encore que son évolution depuis – une hausse en 2011 puis une baisse en 2012 – ne permette de dégager aucune tendance claire. De même, dans l'ensemble de la zone OCDE, la grave crise économique ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur le taux de suicide (chapitre 6 « Suicide »)¹⁰.

Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, il est fort peu probable que les problèmes de santé et de société majeurs qu'une crise économique profonde risque d'engendrer se matérialisent immédiatement. Par exemple, les recherches font apparaître une association raisonnablement solide en longue période entre l'insatisfaction vis-à-vis des conditions de vie et la hausse des risques de suicide (Koivumaa et al., 2001). La dégradation de la satisfaction vis-à-vis des conditions de vie peut donc être considérée comme un *indicateur majeur* des problèmes de santé ou de société importants qui surviendront ultérieurement.

Dans la zone OCDE, la satisfaction moyenne à l'égard des conditions de vie enregistrée en 2012 était à peine inférieure à celle enregistrée en 2007 (chapitre 7 « Satisfaction à l'égard des conditions de vie »). Mais les données correspondantes pour l'Europe montrent que le bien-être déclaré s'est considérablement dégradé parmi les groupes dont les revenus et les perspectives sur le marché du travail se sont les plus détériorés (Eurofound, 2013). Des fluctuations assez importantes ont également eu lieu au fil des ans. En 2008 et 2009, la satisfaction s'est fortement dégradée au fur et à mesure de la prise de conscience de l'ampleur de la crise. Ensuite, en 2010, la plupart des pays sont sortis de la récession. La satisfaction à l'égard des conditions de vie s'est alors améliorée avant de reculer de nouveau en 2011 et 2012 lorsque les problèmes budgétaires ont pris de l'ampleur et que la reprise s'est révélée plus faible que prévu. C'est en Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) que la satisfaction à l'égard des conditions de vie s'est le plus dégradée, alors qu'elle s'est améliorée dans les pays où l'impact de la crise sur l'économie a été moins aigu ou plus court (par exemple, Chili, Mexique et, dans une moindre mesure, les pays du Nord et certains pays de l'est de l'Europe). Dans la grande majorité des pays de l'OCDE, toutefois, les anticipations quant à la satisfaction à l'égard des conditions de vie se sont dégradées (OCDE, 2013d).

Quoique moins touchées par la crise, les économies émergentes restent confrontées à des défis majeurs dans le domaine social

Les grandes économies émergentes ont accompli d'importants progrès en termes de réduction de la pauvreté absolue. Bien que l'ampleur des inégalités et la faiblesse des moyens dont disposent leurs systèmes de protection sociale par rapport à d'autres pays posent encore des défis de taille, l'impact économique et social de la récession mondiale y a été plutôt moins marqué que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le contexte dans lequel la crise est survenue était aussi notablement différent dans ces économies.

Les longues périodes de forte croissance économique qu'ont connues les économies émergentes ont contribué à faire reculer la pauvreté extrême. Toutefois, les précédentes récessions qu'elles ont traversées montrent qu'il demeure vital qu'elles se dotent de systèmes de protection sociale pérennes et à même de résister aux crises (encadré 1.2). Les inégalités et la pauvreté restent des enjeux majeurs pour les pouvoirs publics dans ces économies et les budgets sociaux y sont comparativement beaucoup plus faibles que dans la zone de l'OCDE, de sorte que de nombreux travailleurs et de nombreux ménages se retrouvent sans protection face aux chocs économiques. Les perspectives budgétaires, bien qu'elles soient généralement bien meilleures que dans les pays avancés, sont également moins favorables qu'auparavant, notamment en raison de la hausse des taux d'intérêt et des perspectives de croissance plus sombres (FMI, 2013). Le défi consistant à mobiliser des ressources suffisantes pour la politique sociale et, le cas échéant, à « faire plus avec moins » concerne donc au même titre les pays de l'OCDE et les économies émergentes.

Les symptômes d'une crise sociale – et les bonnes réponses

En résumé, les données examinées dans la première section du présent chapitre suggèrent que le séisme financier de 2007-08 a engendré non seulement une crise économique et budgétaire, mais également une crise sociale. Le graphique 1.8 présente plusieurs résultats pour lesquels un « lien avec la crise » est déjà clairement visible. La satisfaction dans la vie a diminué beaucoup plus fortement dans les pays où les pertes de revenus des ménages ont été les plus importantes (graphique 1.8, partie A). Il en va de même pour les taux de fécondité (partie D). Les effets de la crise sur les autres résultats,

Encadré 1.2. **Les grandes économies émergentes poursuivent leurs efforts d'amélioration de la redistribution**

Alors que beaucoup de pays de l'OCDE ont récemment adopté des mesures d'austérité ou envisagent de le faire, les grandes économies émergentes ont plutôt cherché, dans le cadre des efforts qu'elles ont continué de déployer pour faire reculer des inégalités et une pauvreté élevées, à encourager les mesures de redistribution. Les mesures de renforcement de la protection sociale doivent également être envisagées dans le contexte des stratégies de soutien de la demande intérieure et de réduction de l'épargne excessive dans certains pays – notamment en Chine.

Les grands pays émergents se sont appuyés sur leur croissance économique solide pour faire reculer la pauvreté extrême et absolue – une orientation qu'ils suivent depuis 2007 malgré le ralentissement de la croissance. Les progrès accomplis ne s'expliquent cependant pas seulement par la croissance : ils sont aussi le fruit de politiques de redistribution efficaces, certains programmes ciblés bien conçus contribuant à amortir les effets des chocs économiques sur les populations les plus fragiles.

Au **Brésil**, la redistribution des revenus constitue un axe central du modèle de croissance. Le pays a réalisé des avancées considérables, des millions de personnes ayant rompu avec la pauvreté et les inégalités ayant reculé depuis le début des années 90. *Bolsa Familia*, un programme de transferts monétaires conditionnels, est devenu emblématique des programmes efficaces de réduction de la pauvreté, servant de référence à d'autres pays en matière de lutte contre la pauvreté.

En **Inde**, où les déficits budgétaires ont été nettement plus élevés que dans d'autres économies émergentes, une part prépondérante des dépenses de protection sociale sont consacrées aux aides alimentaires et autres subventions, ainsi qu'à l'emploi dans des programmes de travaux publics. Les transferts de revenu jouent un rôle plus limité, encore que des initiatives récentes visent à transformer plusieurs programmes de subventions en programmes de transferts monétaires directs.

En **Afrique du Sud**, les fortes inégalités de revenu et le niveau de pauvreté élevé s'expliquent en grande partie par le faible taux d'activité et le chômage. Entre 2007 et 2011, l'utilisation de la main-d'œuvre s'est encore dégradée. En revanche, depuis le milieu des années 90, la redistribution opérée par les pouvoirs publics s'est renforcée sous l'effet de la progressivité de l'impôt et de l'augmentation des transferts sociaux.

Les inégalités sont également fortes en **Chine**, mais elles ont atteint leur maximum en 2008. Dans les zones urbaines, elles sont orientées à la baisse depuis quelques années, ce qui s'explique par une évolution de la structure des salaires et une amélioration de la prise en charge des dépenses de santé pour les familles les plus modestes. L'écart entre les revenus urbains et les revenus ruraux s'est également réduit, les migrants envoyant des fonds vers les zones rurales. Toutefois, dans ces dernières, le phénomène migratoire a creusé l'écart entre les familles dont aucun membre n'a émigré et celles qui comptent des migrants, aggravant les inégalités.

En **Indonésie**, la pauvreté absolue a connu une baisse rapide avant la crise asiatique de la fin des années 90 et cette tendance s'est poursuivie par la suite, quoiqu'à une cadence plus lente. La proportion de la population vivant au-dessous du seuil national de pauvreté a été quasiment divisée par deux entre 2000 et 2010 pour s'établir à 13.3 %. La croissance pro-pauvres s'est toutefois accompagnée d'une hausse sensible des inégalités de revenu, ce qui a également eu des conséquences non négligeables en bas de l'échelle des revenus. Globalement, le budget affecté par l'Indonésie à ses principaux programmes de réduction de la pauvreté reste faible : entre 2004 et 2010, les dépenses d'aide sociale se sont établies à environ 0.5 % du PIB, contre 1.5 % en moyenne dans les pays en développement (Banque mondiale, 2012).

Encadré 1.2. **Les grandes économies émergentes poursuivent leurs efforts d'amélioration de la redistribution** (suite)

Exemples de nouvelles mesures

On trouve dans les économies émergentes quelques exemples d'initiatives et de mesures ambitieuses et inédites destinées à accroître l'efficacité des mesures de protection sociale existantes. Il reste cependant du chemin à parcourir, car les écarts de revenu sont souvent très importants et risquent de s'accroître sous l'effet de transformations structurelles, telles que la migration des populations des zones rurales vers les zones urbaines. Les réformes se heurtent également à des goulets d'étranglement et des problèmes administratifs, qui peuvent faire obstacle à une mise en œuvre efficace des mesures de protection sociale, même s'il existe des exemples encourageants de programmes bien conçus et couronnés de succès.

- Au **Brésil**, les 10 % de ménages les plus pauvres ont vu leur revenu progresser à un rythme annuel très rapide ces dernières décennies (comparable à celui de la croissance du PIB par habitant en Chine), tandis que le revenu des familles du décile supérieur progressait moins vite (à un rythme plus proche de la croissance du PIB par habitant en Allemagne). L'évolution des revenus du travail et celle des autres revenus ont joué un rôle de même ampleur dans cet important recul des inégalités. Les revenus du travail sont désormais plus également répartis du fait d'une forte réduction des différences de revenu d'activité entre les travailleurs très qualifiés et les travailleurs peu qualifiés (« avantage salarial lié aux études », jusqu'alors très important au Brésil), et parce que l'amélioration de l'accès à l'éducation a permis à un plus grand nombre de ménages de percevoir un salaire plus élevé. Dans le même temps, les transferts publics ont joué un rôle fondamental. *Bolsa Familia*, programme de transferts monétaires conditionnels, verse aux familles modestes des prestations en espèces soumises à des conditions de scolarisation et de suivi médical. *Bolsa Familia* est devenu une référence en matière de politiques de lutte contre la pauvreté pour beaucoup de pays, et de récents aménagements l'ont rendu plus généreux encore, permettant à l'ensemble des bénéficiaires qui disposaient d'un revenu inférieur au seuil national de pauvreté de se hisser au-delà de ce seuil.
- En **Inde**, l'extension du système d'assurance maladie en faveur des pauvres (RSBY) constitue une avancée importante et bienvenue, car le montant élevé des dépenses laissées à la charge des patients en cas d'hospitalisation privée a longtemps empêché les pauvres d'accéder aux soins de santé. Dans le même temps, l'accroissement des investissements dans les équipements de santé publics permettent de soutenir les très pauvres dans des régions où il n'existe pas d'autres services de santé. Le plan national pour l'emploi rural (*National Rural Employment Guarantee Scheme*, NREGS), un dispositif lancé en 2006 puis déployé à l'échelle nationale, qui subordonne le bénéfice de prestations au travail, vise à garantir au minimum 100 jours de travail aux habitants des zones rurales en contrepartie d'un salaire minimum. Ses principaux objectifs sont d'accroître les revenus ruraux, de stabiliser la production agricole et de réduire la migration des zones rurales vers les zones urbaines en finançant des projets agricoles et d'infrastructures à petite échelle. Il n'existe toutefois pas d'équivalent pour les résidents des zones urbaines et la mise en œuvre du dispositif est de qualité inégale. Les pouvoirs publics ont redoublé d'efforts pour accroître les subventions alimentaires, les cibler plus efficacement et remédier à certaines des inefficiences très coûteuses du système actuel de distribution des produits alimentaires subventionnés. Depuis juillet 2013, 67 % de la population ont droit, aux termes de la loi sur la sécurité alimentaire nationale à cinq kilogrammes de céréales alimentaires à un prix très subventionné ou à une indemnité monétaire équivalente si les produits subventionnés sont indisponibles ou insuffisants. La loi sur la sécurité alimentaire complète les programmes alimentaires gérés par les États et prévoit aussi la distribution de repas quotidiens gratuits aux enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes.

Encadré 1.2. **Les grandes économies émergentes poursuivent leurs efforts d'amélioration de la redistribution** (suite)

- Ces dernières années, **l'Afrique du Sud** a annulé environ 40 % de la hausse des inégalités de revenu marchand en augmentant les transferts sociaux, si bien que les deux tiers du revenu des ménages du quintile inférieur (les 20 % les plus pauvres de la population) proviennent désormais de prestations sociales. Néanmoins, la part de la réduction des inégalités imputable au système de prélèvements et de transferts reste nettement inférieure à ce qui est observé dans les pays de l'OCDE. Les deux principaux documents d'orientation stratégique du gouvernement sud-africain, à savoir le Plan national de développement (*National Development Plan*) et la Nouvelle stratégie pour la croissance (*New Growth Path*) accordent une place importante aux mesures destinées à induire une progression de l'emploi et un recul marqué du chômage. Dans le même temps, l'insuffisance des capacités administratives, en particulier au niveau des autorités infranationales, constitue l'un des freins à l'édification d'une société plus propice à l'intégration. En outre, des problèmes d'information et des inefficiences empêchent d'amener les ménages peu instruits à effectuer des démarches administratives. Pour cette raison, entre autres, les programmes sociaux n'atteignent pas tous les bénéficiaires visés (par exemple, seuls 60 % des ménages qui pourraient prétendre à l'allocation pour enfant à charge – *Child Support Grant*, un important dispositif d'aide sociale – font effectivement valoir leurs droits).
- En **Chine**, le document d'orientation publié en février 2013 par le Conseil d'État plaide en faveur de l'adoption de mesures supplémentaires pour réduire les inégalités et stimuler la consommation, comme un renforcement de la redistribution à travers une amélioration du recouvrement de l'impôt et la poursuite de la mise en place d'impôts sur la propriété immobilière. Il préconise également une hausse des dépenses sociales (qui devraient passer de 36 % des dépenses publiques en 2011 à 38 % en 2015), en particulier dans les régions plus défavorisées, à travers des transferts entre administrations. Comme en Afrique du Sud, l'efficacité des mesures de redistribution sera sans doute fortement tributaire de l'efficacité de leur mise en œuvre à l'échelle locale, en particulier dans les grandes villes et dans les villes en expansion et les zones environnantes.
- En **Indonésie**, après la crise financière asiatique de la fin des années 90, un processus de décentralisation a sensiblement transformé la structure politique et les stratégies de politique sociale du pays. Alors que la plupart des politiques de lutte contre la pauvreté gérées au niveau central étaient universelles, la décentralisation s'est accompagnée de l'adoption de mesures d'aide aux populations pauvres de plus en plus ciblées. Les politiques directes de réduction de la pauvreté, comme l'amélioration de l'accès à la santé et à l'éducation, deviennent de plus en plus fréquentes et s'ajoutent à la fourniture de ressources à travers les dispositifs d'aide sociale. Dans un pays aussi hétérogène sur les plans culturel, géographique et économique, ces stratégies décentralisées ont eu un impact positif. Cependant, comme dans d'autres économies émergentes, des problèmes de mise en œuvre subsistent, liés notamment au ciblage des bénéficiaires. Il demeure essentiel que les pouvoirs publics cherchent à remédier aux inefficiences et à la perte de ressources affectées à l'aide sociale au profit d'autres programmes. En Indonésie, les dépenses au titre des principaux programmes de réduction de la pauvreté restent faibles, ce qui s'explique en partie par le recouvrement médiocre de l'impôt : malgré une augmentation ces dernières années, les recettes fiscales ne représentent que 12 % du PIB – et sont ainsi nettement inférieures à celles recouvrées dans d'autres économies émergentes.

comme la santé, mettent plus de temps à se concrétiser. Les indicateurs présentés aux chapitres 3 à 7 brossent un tableau plus complet de la situation sociale dans la zone OCDE et de son évolution depuis le début de la crise.

Les tendances précises diffèrent d'un indicateur à l'autre et les associations présentées dans le graphique 1.8 ne prouvent en aucun cas une relation de cause à effet (par exemple, un troisième facteur, comme le chômage, est vraisemblablement la cause de la diminution des revenus des ménages et de la satisfaction à l'égard de l'existence). Mais quel que soit le mécanisme sous-jacent, ces tendances montrent que la situation sociale a eu tendance à se dégrader davantage dans les pays où les ménages étaient particulièrement exposés aux difficultés économiques pendant la récession.

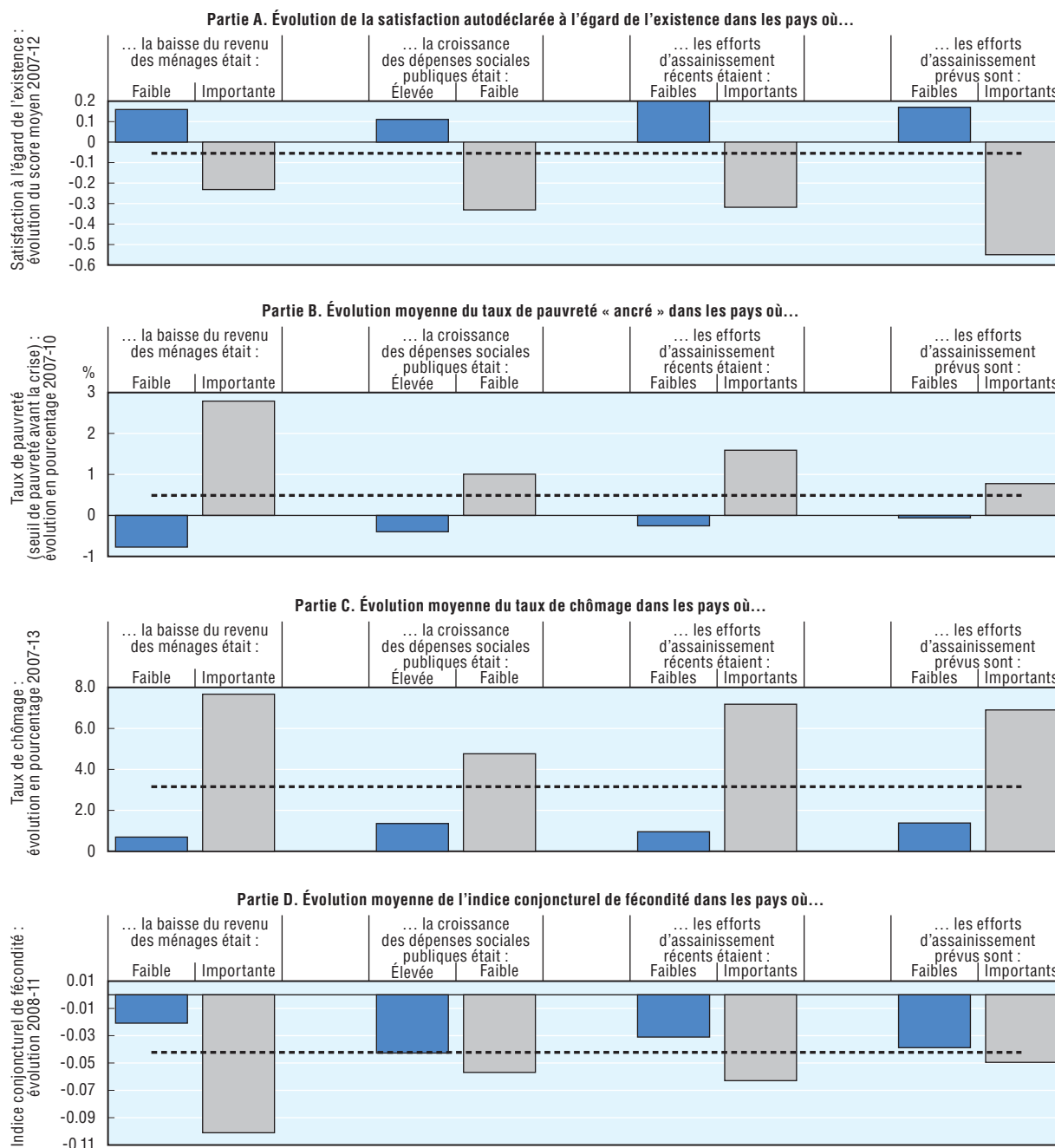
Outre l'exposition à la crise, les mesures mises en œuvre – examinées dans les sections 2 et 3 ci-dessous – sont tout aussi importantes. Du fait des pressions budgétaires, il est plus difficile de mettre en place des aides publiques adaptées dans les pays où elles sont le plus urgentes. Le poids social et politique des pressions budgétaires est mis en évidence par le fait que les pays qui ont fait le plus d'efforts pour limiter la hausse des dépenses sociales (pays « où la croissance des dépenses sociales était faible » du graphique 1.8) ou réduire les déficits budgétaires (pays « où les efforts récents ont été soutenus ») l'ont fait dans un contexte de baisses des revenus des plus pauvres et de hausse du chômage (graphique 1.8, parties B et C). Il importe de noter que l'ampleur des difficultés économiques et la dégradation des mesures de la satisfaction générale à l'égard de l'existence sont également assez considérables dans les pays qui devront entreprendre les plus importants efforts d'assainissement budgétaire à l'avenir (pays « où les efforts prévus sont importants », graphique 1.8, parties A, B et C). Les efforts de réduction de la dette publique vont donc continuer de se heurter à la lourde tâche que représente la mise en œuvre de programmes de réforme visant à régler les questions prioritaires et les problèmes sociaux au plus vite, tout en s'inscrivant dans l'avenir de manière pérenne sur le plan budgétaire, social et politique.

2. Politiques sociales mises en œuvre à ce jour

La nature des problèmes rencontrés par les ménages dans le sillage de la Grande Récession n'a rien de surprenant. Toutefois, l'ampleur des difficultés sociales qui ont suivi et les contraintes liées à la crise budgétaire ultérieure n'ont été que partiellement anticipées au départ. Les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à la crise ont donc continué d'évoluer, tout comme leur orientation générale. Si, au départ, ils ont accru les dépenses sociales et mis en place d'importants plans de relance budgétaire prévoyant une augmentation des ressources consacrées aux politiques sociales, les vastes déséquilibres budgétaires auxquels ils font désormais face restreignent les options disponibles (Cournède et al., 2013). Bien que de nombreux pays européens, ainsi que les États-Unis, aient récemment réduit considérablement leurs déficits, les pressions budgétaires vont persister pendant le reste de la décennie, voire au-delà, en raison du niveau élevé de la dette publique. Il semble que les dépenses sociales, qui continuent de figurer dans la plupart des plans d'assainissement budgétaire, vont rester sous pression – ce qui aura des conséquences potentiellement graves sur la capacité des politiques sociales à apporter une aide pourtant cruciale.

La présente section s'intéresse à l'évolution récente des dépenses sociales et du nombre de personnes dépendant des mesures d'aide sociale. Elle évalue ensuite les efforts d'assainissement budgétaire des pays, le rôle joué par les politiques sociales dans ces efforts et la mesure dans laquelle la disponibilité et la qualité des aides sont affectées.

Graphique 1.8. L'exposition à la crise et les mesures mises en œuvre déterminent les principaux résultats sur le plan social



Note de lecture : La baisse moyenne de l'indice conjoncturel de fécondité a atteint 0.02 dans les pays où les revenus des ménages ont « faiblement » diminué, mais 0.10 dans les pays où cette baisse a été importante.

Note : Les groupes de pays ont été constitués en comparant l'évolution de l'indicateur concerné par rapport à la moyenne de l'OCDE, comme décrit à l'annexe 1.A1, ce qui a conduit aux regroupements suivants :

Revenus des ménages. Légère baisse (ou hausse) : Allemagne, Autriche, Canada, Chili, Danemark, Finlande, Israël, Pologne, République slovaque, République tchèque, Suède. Forte baisse : Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Mexique, Nouvelle-Zélande.

Dépenses publiques sociales. Forte croissance : Australie, Chili, Corée, Estonie, États-Unis, Israël, Nouvelle-Zélande, Pologne, République slovaque. Faible croissance : Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Portugal.

Efforts d'assainissement récents. Peu soutenus : Allemagne, Corée, Danemark, Estonie, Finlande, Norvège, Suède, Suisse. Soutenus : Australie, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Pologne, Portugal, Slovénie.

Efforts d'assainissement prévus. Peu importants : Allemagne, Australie, Autriche, Corée, Danemark, Estonie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, République slovaque, Slovénie, Suisse. Importants : États-Unis, Grèce, Japon, Portugal, Royaume-Uni.

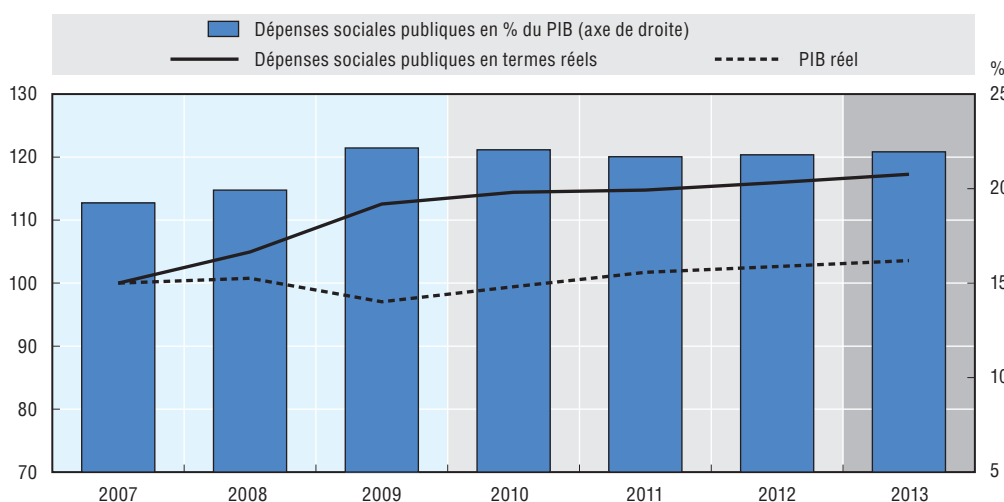
Source : Voir annexe 1.A1 et chapitre 7 « Satisfaction à l'égard de l'existence », chapitre 5 « Pauvreté », chapitre 4 « Chômage » et chapitre 3 « Fécondité ».

C'est dans les pays les moins touchés par la crise que les dépenses sociales ont le plus augmenté

La crise économique mondiale a entraîné une hausse sensible des dépenses sociales, tant en pourcentage du PIB qu'en termes réels. En moyenne dans les pays de l'OCDE, les dépenses sociales publiques exprimées en pourcentage du PIB sont passées de 19 % environ en 2007 à 22 % du PIB en 2009/10 et demeurent élevées (voir graphique 1.9 et chapitre 5 « Dépenses sociales »). Même si la forte chute du PIB qu'ont connue certains pays peut expliquer en partie cette hausse, les dépenses sociales ont également augmenté en termes réels dans les pays de l'OCDE, sauf en Grèce et en Hongrie (graphique 1.10).

Graphique 1.9. Les dépenses sociales continuent d'augmenter en termes réels, mais se sont stabilisées en pourcentage du PIB

Estimation de l'évolution des dépenses sociales publiques moyennes dans la zone OCDE



Note : Les chiffres en termes réels sont indiqués sous forme d'indice, avec une valeur de 100 en 2007.

Les dépenses sociales publiques totales ont été calculées sur la base des données des programmes de dépenses sociales pour la période 1980-2009, des agrégats nationaux pour 2010-12, et d'estimations pour 2013, et sont fondées sur des agrégats nationaux provenant de sources nationales, des *Perspectives économiques de l'OCDE* (n° 93, mai 2013), et de la base de données macroéconomiques annuelles de l'Union européenne (AMECO, mai 2013). Les détails des estimations des années récentes figurent dans Adema, W., P. Fron et M. Ladaïque (2011), « Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012 and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 124 (www.oecd.org/fr/social/depenses.htm et <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>).

Les données de la Turquie ne sont pas disponibles, et les informations sur les agrégats nationaux de dépenses ne sont pas disponibles pour le Japon après 2010 ni pour le Chili, la Corée et le Mexique après 2012.

Les dépenses totales entre 2010 et 2012 (fond gris clair) sont soumises à révision, probablement minime. Les estimations pour 2013 (fond gris foncé) sont davantage susceptibles d'être modifiées dans le cadre de révisions ultérieures des données sur les dépenses et le PIB.

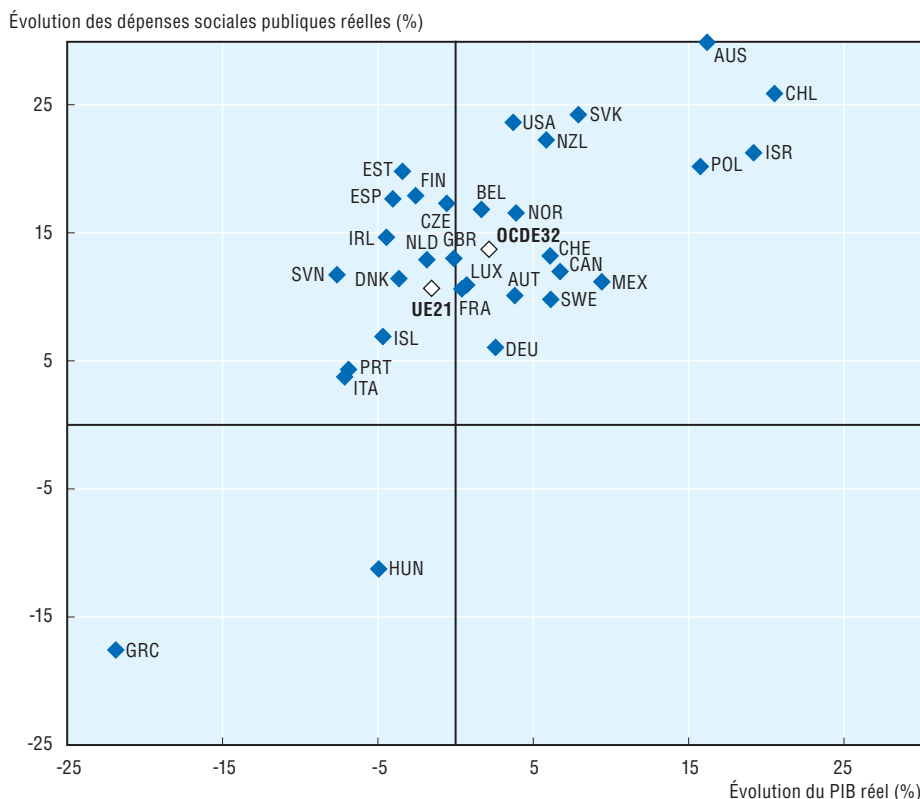
Source : OCDE (2013), *Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX)*, données préliminaires, www.oecd.org/fr/social/depenses.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994358>

Étonnamment, les plus fortes hausses de dépenses observées entre 2007-08 et 2012-13 ont été enregistrées dans des pays où la croissance du PIB était relativement forte et le pouvoir d'achat plus important, et pas dans ceux où les aides étaient particulièrement nécessaires en raison d'une récession profonde (graphique 1.10). Certains pays enregistrant une chute importante de leur PIB ont toutefois réagi aux récessions profondes ou prolongées en augmentant considérablement leurs dépenses sociales (par exemple, Espagne, Estonie, Finlande et Irlande). Certains autres, toutefois, comme l'Italie et le Portugal, ne les ont que très légèrement augmenté sur toute la période. Les dépenses

Graphique 1.10. Les dépenses sociales ont moins augmenté dans les pays les plus touchés par la crise

Évolution en pourcentage des dépenses sociales publiques réelles et du PIB réel, 2007/08 à 2012/13



Note : Voir les notes du graphique 1.9. Une moyenne a été établie sur une période de deux ans en ce qui concerne les estimations de 2007-08 et 2012-13, afin de tenir compte du fait que la crise n'a pas commencé la même année dans tous les pays, et de limiter l'effet des fluctuations d'année en année.

Source : OCDE (2013), Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX), données préliminaires (www.oecd.org/fr/social/depenses.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994377>

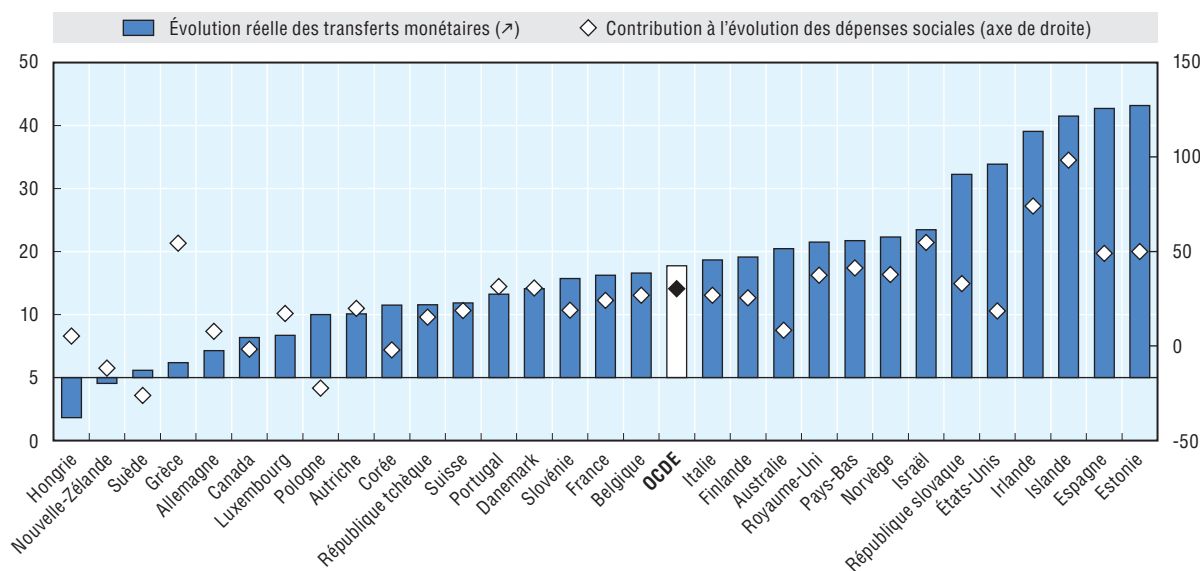
sociales publiques réelles ont été considérablement *inférieures* à leur niveau d'avant-crise en Grèce et en Hongrie, où elles ont baissées de 17 % et 11 % respectivement. Les baisses décidées par ces deux pays illustrent les difficultés à maintenir une orientation de politique budgétaire contracyclique pendant une récession sévère.

Les transferts en faveur de la population d'âge actif ont joué un rôle important dans l'augmentation des dépenses sociales totales

Les prestations habituellement versées aux personnes d'âge actif et à leurs familles représentent seulement un cinquième des dépenses sociales publiques totales. Toutefois, elles représentent près d'un tiers de la hausse des dépenses depuis le début de la crise. Au cours des deux décennies précédentes, la quasi-totalité des pays de l'OCDE a réduit ses transferts aux personnes d'âge actif et aux enfants – de 27 % en 1985 à 21 % en 2005 (Immervoll et Richardson, 2011). La Grande récession a mis brutalement fin à cette tendance baissière, puisque les indemnités de chômage, l'aide sociale générale, les prestations d'invalidité et les prestations familiales en espèces ont augmenté (voir graphique 1.11). En moyenne dans les pays de l'OCDE, les dépenses au titre des « transferts en faveur de la population d'âge actif » ont progressé de quelque 17 % en termes réels.

Graphique 1.11. Les dépenses au titre des transferts monétaires en faveur de la « population d'âge actif » ont fortement augmenté

Évolution des dépenses au titre des prestations destinées à la population d'âge actif, et part de ces dépenses dans l'évolution des dépenses sociales publiques totales, en pourcentage, 2007/08-2012/13



Notes : Voir notes du graphique 1.9.

Les transferts monétaires en faveur de la « population d'âge actif » renvoient aux catégories suivantes : prestations liées à l'incapacité (invalidité et maladie), famille (prestations en espèces), chômage et « autres domaines de la politique sociale » (rubrique comprenant les allocations de revenu minimum).

La part de l'évolution des dépenses sociales totales imputable à l'évolution des dépenses au titre des transferts monétaires en faveur de la « population d'âge actif » a été calculée sur la base des dépenses en pourcentage du PIB. Le Chili, le Japon, le Mexique et la Turquie ne sont pas inclus puisque les répartitions par catégories de dépenses ne sont pas disponibles.

Une moyenne a été établie sur une période de deux ans en ce qui concerne les estimations de 2007-08 et 2012-13, afin de tenir compte du fait que la crise n'a pas commencé la même année dans tous les pays, et de réduire l'effet des fluctuations annuelles.

Source : OCDE (2013), Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX), données préliminaires (www.oecd.org/fr/social/dépenses.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994396>

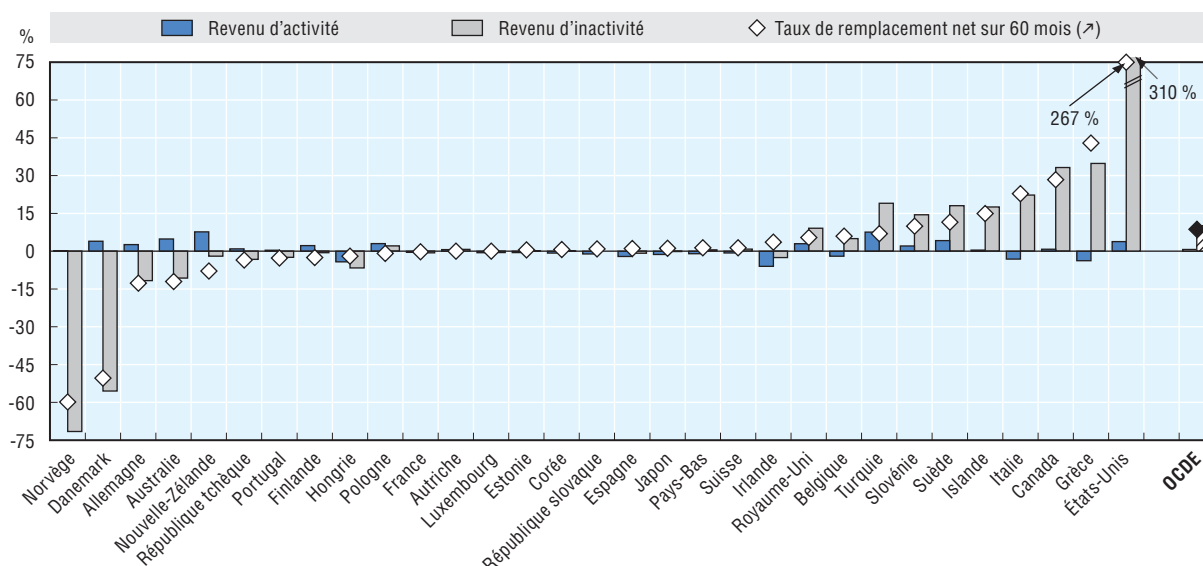
Au début du fléchissement de l'activité, la hausse des dépenses sociales a été imputable en grande partie à la progression des prestations d'inactivité, en particulier des indemnités d'assurance chômage, qui constituent une première ligne de défense contre la baisse des revenus des personnes ayant perdu leur emploi. Plusieurs pays ont également augmenté les budgets consacrés aux systèmes de chômage partiel ou d'activité partielle (Hijzen et Venn, 2011). Ces dispositifs, qui versent une allocation aux travailleurs dont la durée de travail et le revenu d'activité diminuent temporairement, permettent parfois de réduire ou de ralentir le nombre de pertes d'emploi initiales et de répartir le coût économique d'une crise temporaire de manière plus égale entre les différentes tranches de revenu (Bargain et al., 2011 ; Hijzen et Martin, 2012).

À mesure que la crise a progressé, les dépenses au titre de l'assistance chômage, deuxième pilier du système de protection contre le chômage (un filet de protection pour ceux qui n'ont pas, ou plus, droit aux prestations de chômage) ont également commencé à augmenter, en particulier dans les pays où le chômage restait élevé et où la durée d'indemnisation par le régime d'assurance chômage était courte. En moyenne, les dépenses d'indemnisation du chômage ont augmenté d'environ 80 % en termes réels dans la zone OCDE (passant de 0.7 % du PIB en moyenne en 2007 à 1.1 % du PIB en 2009). C'est en Estonie, en Islande et aux États-Unis que les dépenses ont le plus augmenté, avec une hausse supérieure à 200 %. En outre, elles ont doublé en Turquie, en Irlande, au Japon, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande.

La hausse des dépenses était davantage imputable à l'accroissement du nombre de bénéficiaires qu'à l'augmentation des prestations individuelles. Bien que l'aide aux chômeurs ait eu tendance à être moins généreuse pendant les années ayant précédé la crise (Immervoll et Richardson, 2013), d'une manière générale, la générosité des prestations de chômage n'a que très peu évolué entre 2007 et 2011 dans la zone OCDE. Le graphique 1.12 présente le taux de remplacement net (TRN, qui rapporte le revenu d'inactivité au revenu d'activité) pour une personne seule au cours d'une longue période de chômage. Dans environ la moitié des pays de l'OCDE, le TRN a varié de moins de 5 % sur cinq ans, et dans certains autres, de moins de 10 %.

Graphique 1.12. Les indemnités de chômage ont peu évolué, mais les durées d'indemnisation se sont considérablement allongées dans certains pays

Évolution en pourcentage des taux de remplacement nets à long terme, 2007-11



Note : Le taux de remplacement net (TRN) est calculé pour une personne isolée qui occupait un emploi « faiblement rémunéré » (67 % du salaire moyen) avant de se retrouver au chômage. Il s'agit d'un indicateur synthétique qui établit la moyenne des revenus d'inactivité sur une période de chômage hypothétique de cinq ans. En indiquant le taux de remplacement moyen sur une longue période de chômage, l'indicateur rend compte à la fois de l'évolution du niveau des prestations et de leur durée. Le calcul des revenus d'activité et d'inactivité tient compte de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales personnelles, des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, de l'assurance et de l'assistance chômage. Les allocations de revenu minimum et les allocations logement soumises à condition de ressources ne sont pas incluses. En ce qui concerne la générosité de ces prestations, voir le chapitre 5 « Allocataires sociaux ».

En Irlande le revenu d'activité comme les prestations en faveur des personnes sans emploi ont diminué. La diminution du revenu d'activité a cependant été plus forte, si bien que le TRN a augmenté.

Les seuls pays où le TRN a connu une évolution relativement forte entre 2010 et 2011 sont l'Allemagne (le système est devenu moins généreux à la suite de la suppression d'une allocation versée à titre transitoire aux personnes qui passaient de l'assurance à l'assistance chômage) et la Grèce (le TRN a augmenté en raison d'une baisse des salaires couplée à une hausse de la valeur nominale des prestations).

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994415>

Certains pays ont toutefois introduit de très importantes réformes. Dans ceux où le TRN a diminué, cette baisse a été largement imputable à une érosion des prestations par rapport à la croissance des salaires, et non à des coupes franches dans les prestations nominales (Allemagne, Australie et Nouvelle-Zélande)¹¹. Toutefois, la Norvège (avant la crise) comme le Danemark (à partir de 2010) ont raccourci la durée d'indemnisation, réduisant ainsi le TRN des chômeurs de longue durée¹². L'allongement de la durée d'indemnisation a augmenté le TRN des chômeurs de longue durée dans quelques pays – les États-Unis, la Grèce, le Canada et l'Italie. La très forte hausse du TRN observée aux États-Unis était due à la prolongation temporaire, jusqu'à 99 semaines, contre 26 normalement, de la durée d'indemnisation. Cette durée d'indemnisation plus longue a

essentiellement résulté de mesures législatives discrétionnaires, mais aussi de mesures de prolongation qui entrent automatiquement en vigueur lorsque le taux de chômage d'un État dépasse un certain seuil. Le Canada applique également un système d'ajustement automatique de la durée d'indemnisation qui dépend du taux de chômage des provinces¹³.

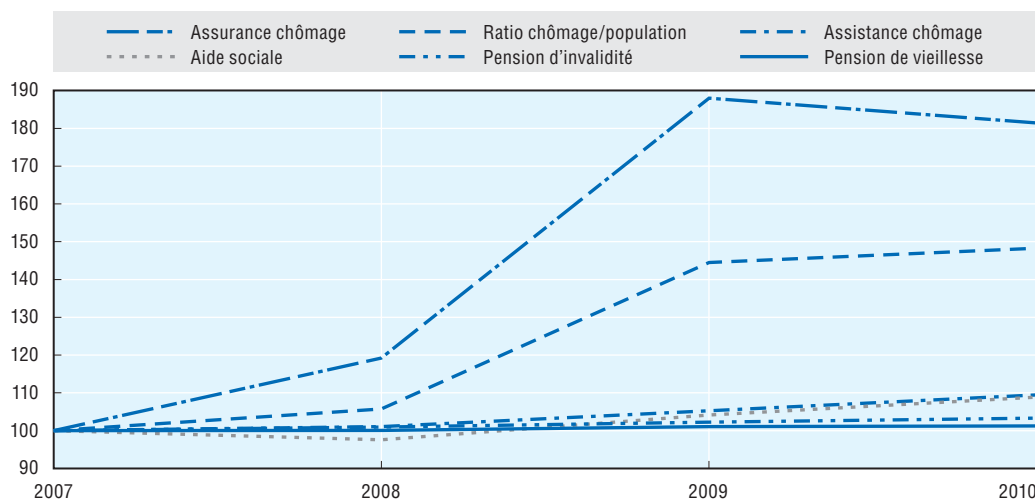
Les personnes qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage peuvent avoir droit à des allocations de revenu minimum. Toutefois, la valeur de ces prestations est généralement bien inférieure aux seuils de pauvreté relative habituellement en vigueur dans les pays de l'OCDE. Ceux qui épuisent leurs droits aux indemnités de chômage avant de retrouver du travail risquent donc de subir de longues périodes de pauvreté (chapitre 5 « Allocataires sociaux »).

Dans les pays où l'aide aux familles est en grande partie soumise à condition de ressources, les dépenses publiques au titre des prestations familiales en espèces ont augmenté. Pendant les premières années de la crise (2007-09), les dépenses moyennes au titre des prestations familiales ont augmenté de 0,3 point de pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, soit 10 % en termes réels. C'est en Corée (50 %), en Grèce (30 %), en Irlande et au Portugal (20 %), et au Royaume-Uni (10 %) que ces hausses ont été les plus marquées. L'aide aux familles est également susceptible d'avoir augmenté dans les pays où elle est accordée sous forme de crédits d'impôt (bien que l'on ne dispose pas pour tous les pays de données permettant des comparaisons). Au Royaume-Uni par exemple, les crédits d'impôt en faveur des familles et sur le revenu du travail (*Child and Working Tax Credits*) ont contribué à atténuer l'effet de la crise sur les familles pauvres. La hausse du nombre de familles à bas revenu s'est traduite par une augmentation du nombre de familles qui ont fait valoir leur droit au crédit d'impôt, mais également du nombre de bénéficiaires percevant le montant maximum de ces crédits, bien que les réformes de 2012 aient entraîné une diminution du nombre de bénéficiaires (OCDE, 2014b ; HM Revenue and Customs, 2013).

Le nombre de bénéficiaires de prestations de vieillesse ou d'invalidité a peu progressé, ce qui constitue une différence notable par rapport aux récessions précédentes (graphique 1.13 et chapitre 5 « Bénéficiaires de prestations d'inactivité »). Lors des


Graphique 1.13. Le nombre de bénéficiaires des indemnités de chômage a augmenté, mais les prestations « d'inactivité » perçues sont restées globalement stables

Nombre total de bénéficiaires dans la zone OCDE, base 100 en 2007



Note : Nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage et de prestations rapporté à la population d'âge actif (population totale en ce qui concerne les prestations de vieillesse).

Source : Calculs fondés sur OCDE (2014), *Base de données sur les bénéficiaires des prestations sociales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994434>

précédentes récessions, il était fréquent que les systèmes de retraite anticipée et d'invalidité soient utilisés pour atténuer les tensions sur le marché du travail. Puisque les personnes qui bénéficiaient de ces régimes ne revenaient généralement pas sur le marché du travail en cas de reprise, cette pratique se traduisait par une hausse des dépenses sociales à la fois forte et quasiment irréversible. La crise actuelle n'a pas entraîné un afflux de chômeurs vers les régimes de retraite anticipée ou d'invalidité. Au contraire, l'attribution de ces transferts continue d'être influencée principalement par des facteurs démographiques. S'agissant des régimes d'invalidité, des données provisoires indiquent que les réformes structurelles – qui visaient à renforcer le filtrage à l'entrée du dispositif, à améliorer l'évaluation de l'état de santé et à accroître les incitations au retour à l'emploi – ont accru la résilience de ces régimes au cycle économique (voir réformes pertinentes ci-dessous). Les dépenses au titre des pensions sont en principe beaucoup moins sensibles au cycle économique, d'autant plus que de nombreux pays ont fermé l'accès aux dispositifs de retraite anticipée.

Mais les politiques sociales sont désormais au centre des efforts d'assainissement budgétaire

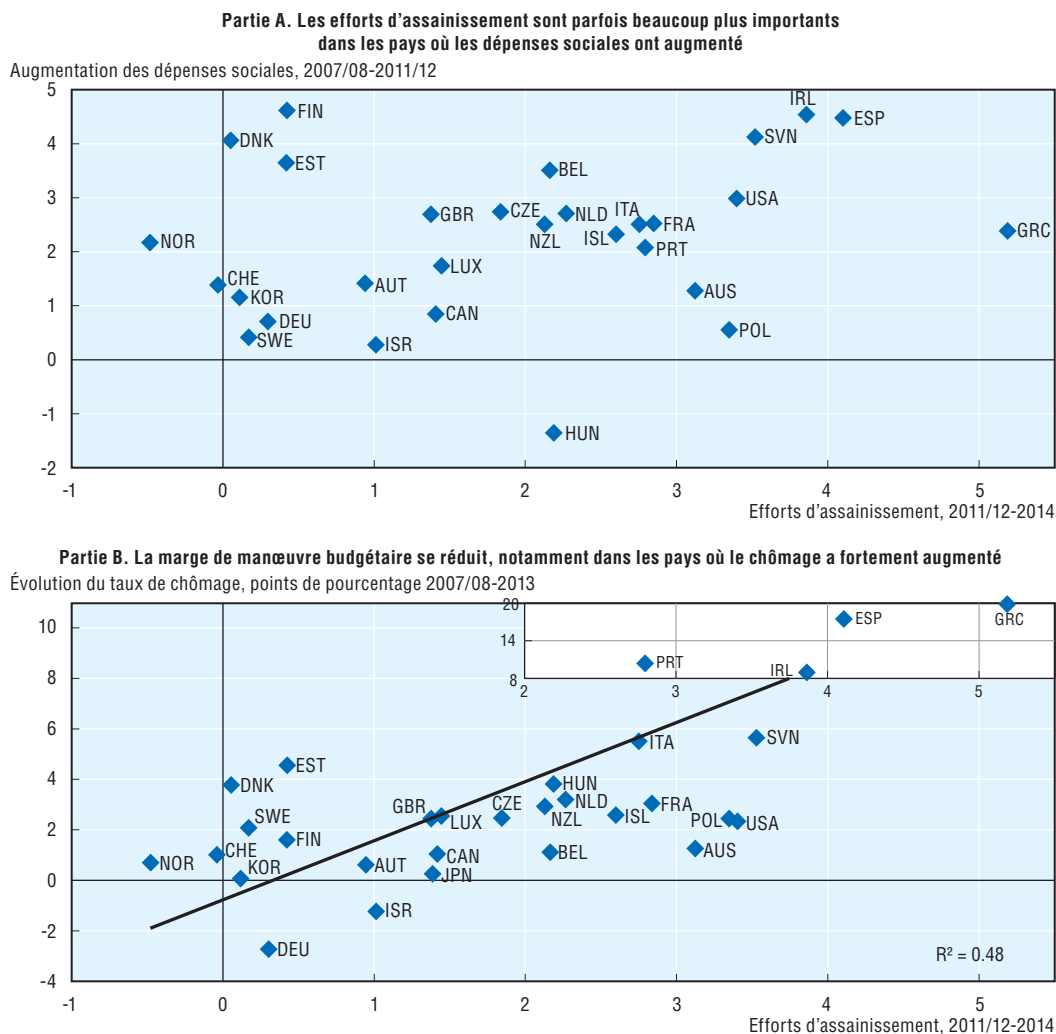
La réduction de la marge de manœuvre budgétaire risque de compromettre la continuité de l'aide sociale

La marge de manœuvre budgétaire a diminué dans beaucoup de pays de l'OCDE, intensifiant les pressions s'exerçant sur les dépenses sociales à mesure que les pouvoirs publics réduisent leur déficit budgétaire. Après avoir atteint des niveaux élevés en 2007, la capacité de financement des pays de l'OCDE s'est nettement dégradée en 2009 et 2010. Selon les prévisions économiques de l'OCDE pour 2013 et 2014, les finances publiques ne reviendront pas à l'équilibre à court terme – sauf dans les pays qui dégagent des excédents avant la crise, comme les pays nordiques, l'Australie et l'Allemagne. La crise a creusé des déficits structurels antérieurs à 2008 et ces déséquilibres ne disparaîtront pas sans des efforts d'assainissement et un retour de la croissance. D'après les prévisions, les efforts d'assainissement seront souvent plus marqués dans les pays où la hausse des dépenses sociales en pourcentage du PIB a été la plus forte depuis le début de la crise (graphique 1.14, partie A).

Un examen plus approfondi des efforts d'assainissement prévus suggère que c'est dans les pays où le taux de chômage a connu la plus forte augmentation que les pressions dans le sens d'une correction des déficits budgétaires sont les plus fortes (graphique 1.14, partie B). C'est le cas de plusieurs pays de la zone euro et aussi, dans une moindre mesure, d'autres pays de la zone OCDE également. Lorsque le chômage augmente rapidement, les difficultés budgétaires des pouvoirs publics sont aggravées à la fois par la hausse des dépenses et la baisse des recettes. L'évolution décrite par la partie B du graphique 1.14 n'a donc rien de surprenant. Mais elle met en lumière les interrogations quant à la capacité des pouvoirs publics à apporter une réponse réelle à l'accroissement des besoins sociaux, au séquençage optimal des efforts d'assainissement et à l'équilibre à privilégier entre mesures reposant sur la fiscalité et mesures visant les dépenses. Dans de nombreux pays, les besoins d'assainissement vont persister bien au-delà des deux années à venir, se traduisant par de fortes pressions en faveur de la poursuite de l'assainissement au cours des 10 à 15 prochaines années (OCDE, 2013k ; FMI, 2012b).

Le graphique 1.15 présente une mesure possible des pressions pouvant s'exercer à l'avenir en matière d'assainissement. Les États-Unis et un certain nombre de pays européens ont déjà mis en œuvre ou annoncé des mesures censées réduire

Graphique 1.14. Hausse des dépenses et des besoins dans le domaine social, mais réduction de la marge de manœuvre budgétaire



Note : Voir notes du graphique 1.9. On utilise des moyennes pour 2007/08 et 2011/12 puisque l'année marquant le début de la récession et des éventuels efforts d'assainissement varie d'un pays à l'autre.

« Efforts d'assainissement » : évolution du solde primaire sous-jacent, en points de pourcentage du PIB.

« Augmentation des dépenses sociales » : évolution des dépenses sociales, en points de pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections*, n° 93, mai, www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectiveseconomiquesdelocde-editionsprecedentes.htm et <http://dx.doi.org/10.1787/data-00665-fr>; OCDE (2013), *Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX)*, www.oecd.org/fr/social/dépenses.htm.

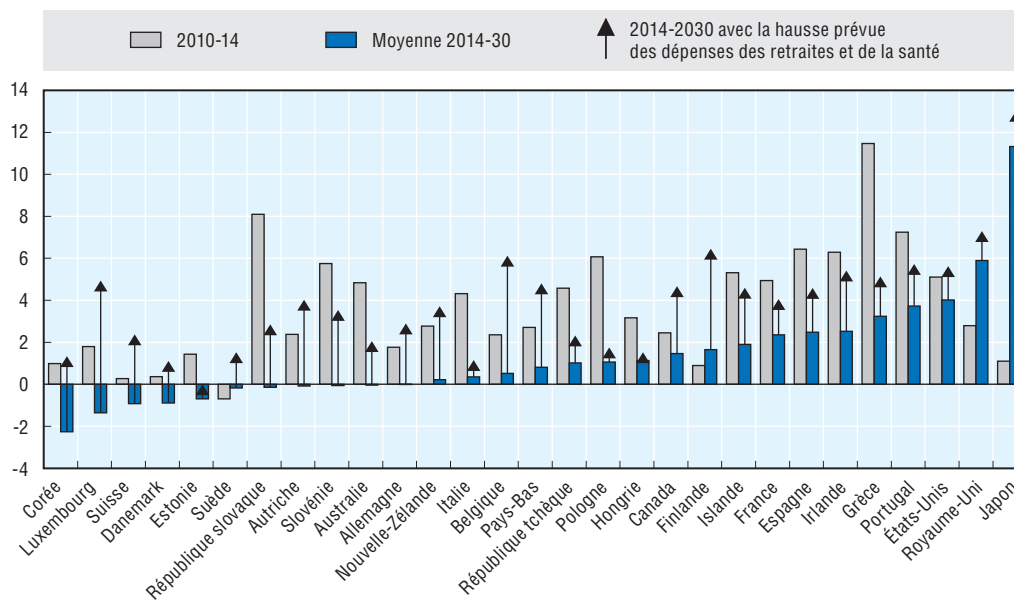
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994453>

considérablement les déficits budgétaires par rapport à leur niveau de 2010 (barres gris clair). La plupart d'entre eux toutefois devront réduire encore davantage leur déficit et maintenir cette rigueur budgétaire jusqu'en 2030 s'ils veulent diminuer la dette publique et la faire redescendre à 60 % du PIB (barres bleu foncé).

Cependant, il importe de noter que ces prévisions ne tiennent pas compte de la hausse attendue des dépenses publiques au titre de la santé et des retraites, imputable au vieillissement de la population ou à d'autres facteurs. Si les estimations de ces dépenses supplémentaires sont intégrées aux prévisions de dépenses, la perspective d'atteindre l'objectif putatif de 60 % s'éloigne considérablement : comme le montrent les flèches du graphique 1.15, des pressions budgétaires importantes continueront de s'exercer à moyen terme, même dans les pays où les perspectives budgétaires sont meilleures. On peut en

Graphique 1.15. Les pressions budgétaires persisteront au cours de la prochaine décennie

Efforts d'assainissement à court terme (2010-14) et scénarios d'assainissement à moyen terme (2014-30)
Évolution du solde primaire sous-jacent, en pourcentage du PIB



Note : Sur la période de projection, les pays avec un ratio de dette publique brute supérieur à 60 % du PIB sont supposés abaisser progressivement leur endettement à ce niveau, tandis que les autres pays stabilisent leur dette à son niveau actuel. Les besoins en assainissement à partir de 2014 pour atteindre ces objectifs correspondent à la différence entre le solde primaire sous-jacent en 2014 et sa moyenne jusqu'en 2030 (ou jusqu'à ce que le ratio de la dette se stabilise). En raison de son niveau d'endettement initial très élevé, et malgré un besoin d'assainissement budgétaire très important de 11 points de pourcentage par rapport au solde de 2014, le scénario prévoit que le Japon ne parviendra à stabiliser sa dette brute qu'à un niveau supérieur à 200 % du PIB entre 2014 et 2030.

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 93, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00655-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994472>

déduire que les efforts d'assainissement procycliques menés en période de récession ou de faible croissance ne peuvent pas remplacer des mesures structurelles à plus long terme visant à pérenniser les finances publiques.

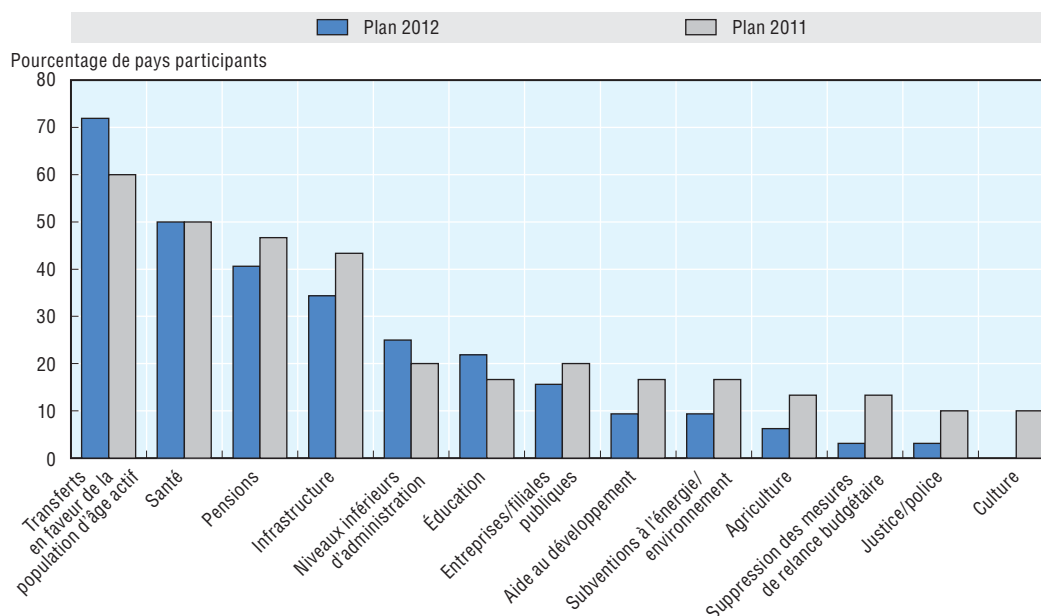
Les transferts sociaux sont la principale cible des mesures d'assainissement

Depuis 2011, les transferts sociaux constituent, de loin, le domaine de dépenses ciblé par le plus grand nombre de mesures d'assainissement budgétaire. D'après les données recueillies par l'intermédiaire de questionnaires sur les plans d'assainissement diffusés par l'OCDE, les dépenses les plus fréquemment visées par les mesures d'économie sont les dépenses de « transferts en faveur de la population d'âge actif » (prestations de chômage, d'aide sociale, d'invalidité et prestations familiales), puis les dépenses de santé et de retraite (graphique 1.16). En outre, beaucoup de pays ont adopté des programmes d'assainissement qui prévoient des économies dont la nature n'est pas précisée, à savoir qu'aucune information précise n'a été fournie au sujet des économies qui seront réalisées à travers une réduction générale des dépenses dans tous les secteurs. Bien que ces mesures encore non définies soient en mesure d'engendrer des économies assez considérables (par exemple 3 milliards EUR entre 2011 et 2014 en Irlande) et affectent des domaines de la politique sociale, elles ne sont pas prises en compte dans le graphique 1.16.

Plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont indiqué avoir adopté des programmes de réduction des dépenses au titre des « transferts en faveur de la population d'âge actif » en 2012. La Grèce prévoyait de réduire ces transferts de 1.9 % du PIB (à travers une diminution

Graphique 1.16. Les transferts sociaux sont plus souvent visés que les autres secteurs de la dépense publique par les programmes d'assainissement budgétaire

Principales mesures d'économies prévues par les programmes d'assainissement budgétaire, par domaine



Lecture : 70 % des pays prévoient de réduire leurs dépenses de protection sociale en 2012.

Note : Les dépenses de protection sociale comprennent notamment les transferts sociaux en faveur de la population d'âge actif, par exemple les prestations de chômage, d'aide sociale, d'invalidité, les prestations familiales, etc. Les « pensions » correspondent uniquement aux pensions de vieillesse.

Source : OCDE (2012), *Redresser les finances publiques*, mise à jour 2012, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179608-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994491>

du budget de la sécurité sociale et des dépenses sociales), soit l'objectif de réduction le plus élevé de la zone de l'OCDE. L'Irlande, la Hongrie, la Pologne, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont prévu de faire reculer les dépenses de prestations non destinées aux personnes âgées de plus de 1 % du PIB. Le Royaume-Uni a augmenté son objectif de réduction des dépenses, le faisant passer de 0.4 % du PIB en 2011 à 1.1 % en 2012, et il entend le respecter en diminuant les prestations familiales et les prestations d'invalidité. En France, en Islande et aux Pays-Bas, les économies prévues dans ce domaine représentaient plus de 0.6 % du PIB.

La santé est arrivée en deuxième position des domaines les plus touchés par des mesures d'économie budgétaire, environ la moitié des pays faisant état d'une réduction des dépenses. Ce secteur a été au centre des efforts d'assainissement dans les pays concernés par un programme d'aide du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Union européenne, en l'occurrence la Grèce, l'Irlande et le Portugal. L'Irlande et le Portugal prévoient de réduire leurs dépenses de santé de 1 % du PIB. La Belgique et l'Espagne ont également relevé sensiblement leur objectif d'économie dans ce secteur, pour le porter à 1 % du PIB dans le cas de la Belgique et à 0.7 % dans le cas de l'Espagne.

Les pays ont recours à différentes méthodes pour faire des économies

Les réductions des dépenses visent principalement les prestations destinées à la population d'âge actif. Les récentes mesures destinées à réduire les dépenses au titre de la garantie de ressources des personnes d'âge actif et de leur famille ont visé principalement les régimes d'assurance chômage et les prestations en faveur des familles et des enfants. Jusqu'à

présent, les programmes d'assistance qui permettent d'assurer un revenu minimum aux plus démunis n'ont pas connu d'évolution majeure. Certains pays ont toutefois introduit plusieurs petits changements, qui, mis bout à bout, ont considérablement restreint l'accès à ces filets de protection, et leur générosité.

- Certaines mesures temporaires destinées à prolonger la durée d'indemnisation ou à élargir le champ d'application des régimes d'assurance chômage sont progressivement supprimées (tableau 1.1). Certains pays n'ont pas prorogé les mesures temporaires adoptées en 2009-10 dans le domaine de l'indemnisation du chômage (c'est par exemple le cas de la Grèce) ou reviennent sur la prolongation de la durée d'indemnisation (c'est par exemple le cas de l'Espagne). Aux États-Unis, plusieurs États ont commencé à réduire la durée d'indemnisation, parfois de manière importante si bien que la durée effective est plus courte, même si des mesures de prolongation sont restées en vigueur prises à l'échelon fédéral jusqu'à la fin de 2013. Toutefois, ces mesures de prolongation fédérales dépendant des règles des États en matière de prestations, elles ont également été touchées par ces réductions. Quelques autres pays ont raccourci la durée maximale d'indemnisation (Danemark, Hongrie, Portugal) ou durci les conditions d'ouverture des droits (République tchèque, Espagne) dans un objectif, à la fois de renforcement des incitations au retour à l'emploi et d'assainissement des finances publiques. Toutefois, le Portugal a récemment assoupli les conditions d'ouverture, permettant aux personnes ayant été employées sur de plus courtes périodes de bénéficier des prestations, et a mis en place une prime pour les familles dont les deux parents bénéficient des prestations.
- Parallèlement, les dispositifs d'assistance chômage destinés à ceux qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités d'assurance chômage, ont été renforcés dans certains pays. Le Portugal a augmenté la durée d'indemnisation et les versements, avant de faire marche arrière en 2010. La Grèce a plus que doublé le plafond de revenu donnant droit à l'assistance chômage. Toutefois, ces droits restent réservés aux plus de 45 ans. En conséquence, la couverture des chômeurs de longue durée demeure très faible, et la valeur réelle des prestations a diminué, les montants nominaux n'ayant pas varié au cours des dix dernières années (Matsaganis, 2013). À compter de 2014, les pouvoirs publics prévoient d'étendre le dispositif à tous les chômeurs de longue durée à faible revenu, quel que soit leur âge. La Finlande a majoré son allocation de base, tandis que l'Autriche a revalorisé les allocations versées aux chômeurs qui suivent des formations. Aux Pays-Bas, une prestation d'assistance temporaire en faveur des chômeurs âgés a été introduite en 2010 (et devrait disparaître en 2016). En France, ce type de dispositifs a été renforcé durant la crise. Rares sont les pays qui ont réduit les prestations : la Hongrie a aboli l'assistance chômage, a durci l'accès à l'aide sociale, et a réduit la durée de l'assurance chômage ; le Portugal a durci les critères de ressources ; et l'Allemagne a supprimé l'allocation transitoire, qui atténuait la perte de revenu lors du passage du régime d'assurance au dispositif d'assistance (cette mesure n'était toutefois pas liée à la crise).
- Plusieurs pays ont poursuivi le processus de réforme structurelle des régimes d'invalidité en introduisant des mécanismes de filtrage plus stricts, en limitant la durée de versement des prestations et en réévaluant la situation des personnes déjà bénéficiaires. Ces réformes ont pour objet de limiter le nombre de personnes bénéficiaires de prestations d'invalidité de longue durée et de faire reculer les importantes dépenses liées à ces prestations. Elles ont été introduites en Suède, aux Pays-Bas, en Suisse et au Royaume-Uni, tous ces pays parvenant de manière générale à placer les dépenses au titre des prestations d'invalidité sur une tendance à la baisse. En revanche, certains pays qui ont enregistré la plus forte augmentation du chômage et n'ont pas réussi à réformer leurs régimes

Tableau 1.1. Principaux changements touchant les indemnités de chômage, le revenu minimum et les pensions d'invalidité

		Ouverture des droits	Montant/ durée des prestations	Introduction (+) ou suppression (-)	Descriptions
Revenu minimum garanti					
Autriche	2011		+		Les systèmes de prestations ont été harmonisés dans l'ensemble des États, ce qui s'est traduit par une hausse des prestations dans certains.
République tchèque	2012		+		Modification du minimum vital et de subsistance.
Estonie	2011		+		Augmentation du montant nominal de la base de calcul du revenu minimum garanti.
Finlande	2012		+	+	Augmentation des prestations et nouvelle allocation pour les parents isolés.
Grèce	2009			+/-	Instauration puis suppression des prestations forfaitaires pour les fonctionnaires et de l'aide au paiement des frais de chauffage.
Hongrie	2010-12	-	-		Durcissement des conditions d'accès et baisse du montant des allocations.
Nouvelle-Zélande	2013	-			Les parents isolés doivent rechercher un emploi dès que leur enfant atteint l'âge de 14 ans.
Pologne	2012	+	+		Ajustement du niveau des prestations, notamment pour compenser l'érosion subie depuis le dernier ajustement de 2006.
Portugal	2010-13	-	-		Réduction du montant des suppléments pour enfants et conjoint, abaissement des plafonds de revenu et de capitaux. Les conditions de ressources tiennent désormais compte des ressources des personnes extérieures au noyau familial.
Royaume-Uni	2012	-			Les parents isolés doivent rechercher un emploi dès que leur enfant atteint l'âge de 5 ans.
	2013		-		Plafonnement du montant total des aides publiques dont peuvent bénéficier les demandeurs d'âge actif. Diminution des allocations logement pour les grands logements.
États-Unis	2009-13		+/-		Augmentation de l'aide maximale allouée dans le cadre du dispositif SNAP, annulée en grande partie en 2013.
Indemnités de chômage					
Autriche	2013	+	-		Supplément pour les bénéficiaires participant à une formation du service public pour l'emploi.
Australie	2012				Instauration d'une subvention salariale pour inciter les employeurs à recruter des personnes au chômage depuis deux ans au moins.
Canada	2009		+	+	Prolongation de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage, exemptions de gains plus généreuses, nouveau régime pour les travailleurs indépendants et pour les parents d'enfants malades.
République tchèque	2011-12	-	-		Durcissement des conditions de cotisation et diminution du montant des prestations.
Danemark	2010		-		Réduction de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage.
Finlande	2009-12	+		-	Augmentation de l'allocation de base en 2009 puis de nouveau en 2012.
	2013		+		Revenus du conjoint désormais exclus des conditions de ressources ouvrant droit aux prestations d'assistance.
France	2009-2010	+	+	-/+	Assouplissement des conditions de cotisation exigées pour l'ouverture des droits à l'assurance chômage ; léger allongement de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage ; suppression de la prime exceptionnelle instaurée (en 2009) pour les chômeurs n'ayant pas droit aux indemnités de chômage.
Allemagne	2009-2012		-		Suppression de l'allocation de chômage II transitoire en 2011 (allocation qui limitait la diminution des prestations lors du passage de l'assurance à l'assistance chômage). Le montant en termes réels de l'allocation de chômage II avait peu évolué depuis 2009.
Grèce	2010			-/+	Mise en place puis suppression de la prestation forfaitaire.
	2012	+	-		Diminution de 22 % des prestations d'assurance chômage. Réduction des plafonds de revenus de l'assurance chômage.
	2013		-		Réduction de la durée maximale d'indemnisation sur une période de quatre ans.
Hongrie	2011	-	-		Durcissement des critères d'accès, réduction de la durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage.
	2012			-	Suppression de l'assistance chômage.
Japon	2011-12	+	+		Allongement de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage.

Tableau 1.1. Principaux changements touchant les indemnités de chômage, le revenu minimum et les pensions d'invalidité (suite)

		Ouverture des droits	Montant/ durée des prestations	Introduction (+) ou suppression (-)	Descriptions
Pays-Bas	2010			+	Introduction d'une allocation d'assistance chômage temporaire pour les chômeurs âgés.
Pologne	2010		+		Majoration des prestations versées pendant les trois premiers mois.
Portugal	2009		+		Assistance chômage : majoration temporaire du montant et de la durée de l'indemnisation.
	2010		-		Assistance chômage : suppression des majorations temporaires et durcissement des conditions de ressources.
	2012	+	-	+	Assurance chômage : assouplissement des conditions d'accès ; diminution de la durée d'indemnisation, abaissement du plafond ; réduction de 10 % après six mois ; 10 % de réduction supplémentaire lorsque les deux parents touchent les indemnités de chômage ; création d'une prestation de chômage en faveur de certains travailleurs indépendants.
Espagne	2009			+	Introduction d'une allocation forfaitaire temporaire en cas de participation à des activités d'insertion.
	2011/12		-		Diminution du taux de remplacement garanti par l'assurance chômage après six mois ; diminution de l'allocation forfaitaire temporaire versée en cas de participation à des activités d'insertion.
	2013	-			Assurance chômage : durcissement des obligations de recherche d'emploi ; restriction des possibilités de conserver les prestations après un départ à l'étranger. Indemnités de chômage des seniors : élévation du seuil d'âge de 52 à 55 ans ; conditions de ressources plus restrictives.
Slovénie	2011		+		Majoration des prestations versées pendant les trois premiers mois.
États-Unis	2008-11		+		Allongement, à travers des mesures discrétionnaires et automatiques, de la durée maximale d'indemnisation par l'assurance (au niveau des États et au niveau fédéral).
	2012			-	Début de réduction de la prolongation temporaire au niveau des États (réduit également la prolongation au niveau fédéral).
Prestations d'invalidité et de maladie					
Autriche	2013	-			Durcissement des conditions d'accès pour les travailleurs non manuels et les travailleurs qualifiés.
Australie	2012	-			Durcissement des conditions d'accès aux pensions d'invalidité.
	2011/12	+			Modification de la liste des formes d'invalidité reconnues/Élargissement de l'accès à l'allocation pour tierce personne.
République tchèque	2012				Création de deux nouvelles prestations, issues de la fusion de dix prestations existantes en faveur des personnes invalides.
Finlande	2012		-		Modification du remboursement des produits pharmaceutiques.
Grèce	2012	-			Amélioration et simplification des conditions d'accès afin de mieux lutter contre la fraude.
Pays-Bas	2013	+			Création d'incitations en direction des travailleurs temporaires et des employeurs en cas de maladie de longue durée.
Nouvelle-Zélande	2013	-			Indemnités de maladie couplées aux indemnités de chômage afin d'inciter à chercher du travail.
Pologne	2013	-	+		Durcissement des conditions d'accès. Accroissement des aides en faveur des parents d'enfants handicapés.
Espagne	2013		-		Révision dans le sens d'une moindre générosité du coefficient utilisé pour calculer les prestations (Loi 27/2011).
	2013			+	Une convention spéciale (<i>Convenio especial</i>) garantit la poursuite du versement des cotisations de vieillesse à certaines catégories de chômeurs atteints d'une incapacité.
Japon	2015	+			Majoration des prestations pour les bénéficiaires de faibles pensions.

Note : Les réformes ont été prises en compte si leur contenu ou le moment de leur mise en œuvre était vraisemblablement lié à la récession économique ou à l'assainissement budgétaire.

Le signe « - » signifie moins généreux : annulation d'un programme, durcissement des conditions d'accès ou abaissement du niveau des prestations ou des règles d'indexation. Le signe « + » indique que la réforme est orientée dans la direction inverse.

Pour le Canada, les informations ne tiennent pas compte du Québec.

SNAP : Supplemental Nutrition Assistance Program (anciens « bons alimentaires »).

Les années font référence à la période à laquelle les mesures sont entrées en vigueur pour la première fois, mais n'indiquent pas la durée prévue ni les éventuelles dispositions de transition. Le tableau n'indique pas les mesures qui sont planifiées mais n'ont pas encore été mises en œuvre.

Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts et les prestations et questionnaire 2013 de l'OCDE sur les politiques sociales pendant la crise.

d'invalidité sont aujourd'hui confrontés à une hausse non négligeable du nombre de bénéficiaires de prestations, supérieure à 10 % en Estonie et aux États-Unis, par exemple (OCDE, 2014b). Toutefois, en l'absence de mesures d'aide à l'emploi appropriées, la réévaluation complète de l'état de santé des bénéficiaires, couplée au durcissement des critères d'accès, peut aussi accroître la pauvreté à travers l'exclusion de personnes vulnérables du système de protection sociale.

- Certains pays ont renforcé le dernier pilier des *filets de protection sociale*, comme les dispositifs de revenu minimum, avant la crise. Par rapport aux réformes des indemnités de chômage, les réformes des dispositifs de revenu minimum ont été moins nombreuses et de moindre envergure. Les mesures de renforcement des prestations ont été assorties de réformes en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en France, en Pologne et aux États-Unis [bien que l'augmentation de l'aide maximale allouée dans le cadre du dispositif SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program) ait été en grande partie annulée fin 2013]. La Corée va mettre en place un large éventail de transferts indépendants au titre de l'aide sociale à compter de 2014, ce qui devrait entraîner une hausse du nombre de bénéficiaires des aides tout en réduisant certaines prestations. L'Italie a annoncé un projet de nouveau dispositif de revenu minimum, tandis que la Grèce va mettre en place un dispositif pilote de revenu minimum et compte instaurer une aide au logement soumise à conditions de ressources. Toutefois, certains pays ont réduit la générosité des prestations ou les ont soumises à des obligations de recherche d'emploi plus strictes, avec l'objectif affiché de renforcer les incitations à travailler. Deux exemples : la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Dans les autres pays, la principale motivation était de réduire les dépenses. En Hongrie et au Portugal, les mesures visant à réduire les prestations et à les rendre moins accessibles ont été suivies de baisses importantes du nombre de bénéficiaires, malgré des taux élevés de chômage de longue durée. Au Portugal, par exemple, le nombre de familles bénéficiaires du « revenu d'intégration sociale » a chuté de quelque 30 % entre début 2010 et juillet 2013 (CPS, 2013 ; Farinha Rodrigues, 2013).
- Depuis 2010, les mesures d'économies visent les *prestations versées au titre des enfants et de la famille*. Avant 2010, ces prestations (y compris les avantages fiscaux) ont été majorées temporairement dans certains pays (tableau 1.2), mais souvent, l'aide aux familles avait été déjà renforcée au cours des années antérieures. En Allemagne, Italie et Hongrie, une allocation exceptionnelle a été versée aux familles en difficulté, alors que la France a réduit l'impôt sur le revenu pour les familles modestes (la France a aussi récemment adopté de nouvelles règles de calcul du quotient familial qui augmenteront l'impôt pour les familles aisées avec enfants à compter de 2014). Depuis 2010, les mesures d'assainissement ont souvent été assorties d'une diminution des prestations versées au titre des enfants ou de la garde d'enfants. Toutefois, ces mesures forment un ensemble hétéroclite qui inclut à la fois des baisses et des nouveaux droits, comme au Royaume-Uni, par exemple. Certains pays ont simplement gelé les prestations et/ou durci les conditions d'accès (l'Australie, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni par exemple), alors que d'autres, comme la République tchèque et l'Estonie, ont plafonné, voire diminué le montant des prestations liées à la naissance, ou réduit la générosité de leur politique en matière de congé parental. Bien qu'il soit moins visible qu'une réduction explicite des prestations, le « gel » des versements par le report, la suspension ou la réduction des ajustements réguliers en fonction des prix à la consommation et des salaires peut engendrer d'importantes économies au fil du temps. Toutefois, ces mesures ont généralement pour effet de réduire le revenu des familles, notamment de celles avec enfants (Whiteford, 2013 ; Joyce et Levell, 2011 ; OCDE, 2007 ; Immervoll et Richardson, 2011).

Tableau 1.2. Principaux changements touchant les prestations familiales (allocations de naissance, allocations de garde d'enfants, entre autres)

	Type de prestations	Ouverture des droits	Montant/durée des prestations	Introduction (+)/suppression (-)	Description	
Australie	Divers	2009-13	-	-	+	Moindre générosité ou non-indexation du montant des prestations et/ou des plafonds de revenu, nouveau congé parental rémunéré, nouvelle prestation pour les enfants d'âge scolaire.
Autriche	Prestations familiales	2009			+	Allocation familiale exceptionnelle
	Crédit d'impôt	2009			+	Majoration du crédit d'impôt pour frais de garde.
Canada	Crédits d'impôt	2011			+	Plusieurs mesures de revalorisation des crédits d'impôt non remboursables en faveur des familles avec enfants.
	Congé de maternité	2012	-			Prestations de maternité et parentales soumises à une autorisation à résider au Canada.
République tchèque	Impôt sur le revenu	2009	+			Baisse temporaire de l'impôt sur le revenu pour les familles modestes.
	Prestations familiales	2011/12			-	Suppression du supplément social/réduction du montant de l'allocation parentale.
	Congé de maternité	2009			-	Diminution du taux de remplacement.
	Prime de naissance	2011	-	-		Moins accessible et moins généreuse.
Estonie	Réduction d'impôt	2009			+	Majoration pour les familles comptant deux enfants au moins
	Crédit d'impôt	2009			-	Suppression de l'avantage fiscal supplémentaire.
	Prestations familiales	2011	-			Suppression des droits pour les parents en congé parental rémunéré.
	Prêts scolaires	2009			-	Destinés aux parents d'enfants scolarisés.
Finlande	Prestations au titre des enfants	2013			-	Suppression de l'ajustement en fonction de l'inflation (2013-15).
France	Prestations familiales	2009			+	Versement d'une prime exceptionnelle.
	Impôt sur le revenu	2009	+			Réduction pour les contribuables de la tranche d'imposition inférieure.
	Garde des enfants	2009/12	+	+		Augmentation exceptionnelle des bons d'achat de services de garde/accès facilité aux allocations de garde d'enfants pour les parents isolés.
Allemagne	Allocation de garde à domicile	2013			+	Pour les enfants âgés de 15 à 36 mois qui ne bénéficient pas de subventions à la garde d'enfants.
Grèce	Congé de maternité	2009	+			Inclusion des femmes qui travaillent dans le secteur privé.
	Prestations au titre des enfants	2012			+	Introduction de nouvelles conditions de ressources.
	Prestations familiales	2012	-	-	-	Suppression de l'allocation supplémentaire en faveur des familles nombreuses (trois enfants et plus).
Hongrie	Prestations familiales	2009			+	Prime exceptionnelle en faveur des familles modestes.
	Garde des enfants	2009			+	Prolongation pour les familles modestes.
	Prestations familiales	2011			-	Gel temporaire de l'allocation universelle.
Irlande	Congé de maternité	2009			+	Augmentation du taux de remplacement.
	Garde des enfants	2009			+	Introduction d'une année préscolaire gratuite.
	Prestations familiales	2009	-	-		Réduction du montant des prestations et introduction de restrictions liées à l'âge.
Israël	Prestations familiales	2013			-	Abaissement des prestations et introduction d'un nouveau plafond de revenu.

Tableau 1.2. Principaux changements touchant les prestations familiales (allocations de naissance, allocations de garde d'enfants, entre autres) (suite)

	Type de prestations	Ouverture des droits	Montant/durée des prestations	Introduction (+)/suppression (-)	Description	
Italie	Prestations familiales	20093	+	+/-	Prime forfaitaire en faveur des familles modestes ; augmentation temporaire des allocations familiales.	
	Prime de naissance	2009	+		Prime forfaitaire temporaire.	
	Garde des enfants	2013		+	Bons d'achat de services de garde d'enfants pour les mères qui n'utilisent pas leur congé parental.	
Japon	Prestations au titre des enfants et prime de naissance	2010/11/12	+		Majoration.	
Corée	Garde des enfants	2013	+		Suppression des conditions de ressources pour les allocations de garde d'enfants.	
Luxembourg	Garde des enfants	2009		+	Introduction de nouveaux chèques-services au titre des enfants de moins de 12 ans.	
Pays-Bas	Garde des enfants	2013	-	-	Abaissement des aides et des plafonds de revenu. Nouvelles conditions de patrimoine.	
Pologne	Prestations familiales	2012	+	+	Augmentation du niveau des prestations et du plafond de revenu, notamment pour compenser l'érosion constatée depuis le dernier ajustement de 2004.	
Portugal	Prestations familiales	2009		+	Extension des indemnités d'éducation réservées aux bas salaires à toutes les catégories de revenus.	
		2010		-	Annulation de cette extension et de la prime de 25 % accordée en 2008.	
		2011	-		Abaissement du plafond de revenu ; évaluations plus fréquentes pour réduire les trop-perçus.	
Espagne	Prime de naissance	2008-10		+/-	Suppression, en 2010, de la prime de naissance introduite en 2008.	
Suède	Prestations familiales	2010	+		Majoration.	
Royaume-Uni	Prestations familiales	2009		+	Majoration.	
		2013		-	Mise en place d'un plafond de revenu pour la perception des prestations.	
	Crédit d'impôt	2009	-		Abaissement du plafond de revenu.	
		2011		+/-	Majoration du volet « enfant », suppression du volet « nourrisson », accentuation du retrait des prestations.	
		2012	-		Durcissement des obligations de travail pour les couples avec enfant.	
		2011-13		-	Durcissement du seuil de non-prise en compte des revenus supplémentaires.	
	Prime de naissance Garde des enfants	2011			-	Suppression de la prime de grossesse « Health during pregnancy ».
		2011		-		Diminution du pourcentage de prise en charge des frais de garde par le crédit d'impôt à 70 %.
	2013	+			Extension des 15 heures d'éducation préscolaire gratuite aux enfants de 2 ans issus de familles défavorisées.	
États-Unis	Crédit d'impôt	2009-11	-			

Note : Voir notes du tableau 1.1.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille et questionnaire 2013 de l'OCDE sur les politiques sociales pendant la crise.

Les ressources destinées aux politiques actives du marché du travail et aux services n'ont pas suivi la hausse de la demande. Les politiques actives du marché du travail représentent environ 1 % des dépenses publiques générales dans la zone OCDE, bien moins que les prestations en espèces. Mais bien que les dépenses au titre du soutien du revenu des chômeurs soient fortement contracycliques, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) ne tendent à augmenter que modestement en période de récession, sauf dans les pays nordiques, qui constituent une exception notable. Lors de la récente récession économique, les dépenses ont davantage augmenté que lors des précédentes récessions. Néanmoins, si l'on établit une moyenne pour la zone OCDE, les dépenses *par chômeur* au titre des PAMT ont diminué de quelque 20 % (OCDE, 2012). Lorsque les ressources déclinantes se heurtent à une hausse de la demande de services en matière d'emploi et d'autres PAMT, il devient difficile de satisfaire efficacement les demandeurs d'emploi. Une baisse des ressources par chômeur est préoccupante en période de chômage élevé, lorsque les demandeurs d'emploi luttent pour trouver un emploi par leurs propres moyens, et que la demande d'aide à la recherche d'emploi et de programmes du marché du travail augmente.

Les plans de réforme des pensions vieillesse conçus avant la crise ont été réactivés. Alors que les pensions faisaient souvent partie des plans de relance dans les premiers temps de la crise, elles sont désormais une composante importante des plans d'assainissement budgétaire (tableau 1.3 et OCDE, 2013i). Un certain nombre de pays – par exemple,

Tableau 1.3. **Principaux changements dans la générosité et l'accessibilité des pensions vieillesse**

Certains pays, 2009-13

	Âge de la retraite (« - » signifie que les conditions d'accès sont <i>moins généreuses</i>)	Durée de cotisation (« - » signifie que les conditions d'accès sont <i>moins généreuses</i>)	Montant ou indexation de la pension	Filets de protection sociale pour les personnes âgées
Australie, 2009-10			+	+
Autriche, 2010-11	-		-	
Belgique, 2012	-			
Chili, 2011				+*
République tchèque, 2011-13	-	-	-	
Estonie, 2009-10	-		-	
Finlande, 2010-13	-		+	+
France, 2010	-	-		
Grèce, 2010-13	-	-	-	+*
Hongrie, 2009-11	-		-	
Irlande, 2010-11	-		-	
Italie, 2011	-	-	-	
Pays-Bas, 2012-13	-			
Norvège, 2011			-	
Mexique, 2013				+*
Pologne, 2011	-	-	-	
Portugal, 2011-13	-		-	
Espagne, 2011	-	-	-	+
République slovaque, 2011	-		-	
Slovénie, 2011-12	-	-	-	
Suède, 2009			+	
Royaume-Uni, 2012	-	+	+/-	
États-Unis, 2011			+	

*: Voir notes du tableau 1.1.

Le signe « - » signifie moins généreux : durcissement des conditions d'accès, abaissement du niveau des prestations, règles d'indexation moins généreuses. Le signe « + » indique que la réforme est orientée dans la direction inverse. Le signe « +* » signale un programme mis en œuvre récemment.

Source : Base de données de l'OCDE sur les pensions et questionnaire 2013 sur les politiques sociales pendant la crise.

l'Autriche, les États-Unis, la Grèce et le Royaume-Uni – ont versé au départ une prime exceptionnelle aux retraités, qui est parfois venue s'ajouter à des mesures plus ciblées. De nouvelles mesures d'aide sociale assujetties à des conditions de ressources ont été mises en œuvre au Chili, en Finlande, en Grèce et au Mexique. L'Australie et l'Espagne ont renforcé les filets de protection sociale existants pour une partie ou la totalité des personnes âgées modestes. L'Islande a autorisé un déblocage anticipé de l'épargne retraite afin de soutenir la demande intérieure.

Parallèlement, toutefois, des mesures de réforme ont continué d'être mises en œuvre pour remédier aux faiblesses structurelles des régimes de retraite, rendues de plus en plus évidentes par la contraction du PIB. Plus récemment, les réformes ont généralement visé soit la réduction immédiate des dépenses publiques à ce titre, soit le rétablissement de la viabilité des régimes de retraite à plus long terme (allongement de la durée de cotisation). Parmi les mesures permettant de réaliser rapidement des économies figurent des réductions généralisées des prestations de retraite (comme la suppression des 13^e et 14^e mois en Grèce), le gel des pensions, comme en Autriche, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Slovaquie, ou une indexation moins généreuse, comme en Hongrie, en Norvège et en République tchèque. Toutefois, certains pays, comme l'Australie, les États-Unis et la Finlande, ont modifié le mécanisme d'indexation normal pour empêcher la réduction du niveau des prestations (indiqué par un signe « + » dans le tableau 1.3). Une importante baisse des prestations a parfois été décidée pour préserver les pensions plus faibles. Par exemple, les baisses successives des pensions en Grèce en 2010, 2011 et 2012 ont épargné les pensions inférieures à 1 200 EUR.

Nombre de pays ont tenté de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité économique en relevant l'âge de la retraite (la plupart des pays du tableau 1.3) et en durcissant les conditions d'accès à la retraite anticipée (c'est par exemple le cas de l'Italie). Cependant, certains sont en partie revenus sur des réformes antérieures. Au début de 2014, des discussions étaient en cours en Allemagne pour diminuer l'âge de la retraite de groupes spécifiques, tels que les travailleurs ayant une longue vie professionnelle. Plusieurs pays ont partiellement ou entièrement détourné des cotisations obligatoires aux régimes privés du deuxième pilier vers les régimes publics (Estonie, Hongrie, Pologne et République slovaque). Ce revirement est censé être temporaire dans certains cas (Estonie), définitif dans d'autres (Hongrie, Pologne) ; il peut impliquer une suppression totale des retraites privées obligatoires (Hongrie) ou une réforme partielle du système (République slovaque, Pologne).

Après une progression longue et rapide, les dépenses de santé stagnent depuis 2008.

Contrairement aux dépenses de transferts sociaux, les dépenses de santé ont cessé d'augmenter depuis 2008 dans beaucoup de pays de l'OCDE, après avoir longtemps connu une hausse rapide. Durant les 15 années qui ont précédé la crise financière et économique, les dépenses de santé ont crû trois fois plus vite que le PIB par habitant dans la zone de l'OCDE. Entre 2009 et 2011, elles sont restées inchangées en termes réels et ont diminué en moyenne en pourcentage du PIB (chapitre 6 « Dépenses de santé », voir également OCDE, 2013h). Dans un certain nombre de pays européens, les dépenses de santé ont considérablement diminué, la Grèce et l'Irlande enregistrant les baisses les plus importantes, 11 et 7 % respectivement. Les autres pays durement touchés par la crise – comme l'Islande, le Portugal et l'Espagne – ont également réduit leurs dépenses. Seul Israël et le Japon les ont augmentées.

Les trois quarts environ des dépenses de santé totales étant, en moyenne dans les pays de l'OCDE, financés par des fonds publics, ce ralentissement peut être en grande partie imputé à la diminution des dépenses de santé publiques. Alors que ces dernières

sont globalement restées stables dans le sillage immédiat de la crise – y compris dans certaines des économies les plus durement touchées –, la réduction des dépenses publiques a en réalité commencé à prendre de l'ampleur en 2010. Dans les pays de l'OCDE qui ont vu leurs dépenses baisser (en particulier l'Irlande, l'Islande, l'Estonie et la Grèce) ou croître sensiblement moins vite, l'inversion des tendances antérieures à la crise a concerné les trois grandes catégories de dépenses de santé – soins hospitaliers, soins ambulatoires, produits pharmaceutiques.

La réduction des dépenses de santé représente un défi de taille, parce que si elle compromet les résultats sur le plan de la santé, elle engendrera des coûts encore plus lourds à l'avenir (OCDE, 2010b). Néanmoins, un petit nombre de pays ont précisément réformé leur système de santé pour réaliser des économies à court terme.

Dans le sillage des années de crise, les pays ont réformé leurs politiques de santé – même s'il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les mesures engagées en réponse à la crise et les mesures structurelles déjà envisagées pour maîtriser les dépenses de santé. La nature des réponses apportées par les pouvoirs publics est très variable selon les pays et les périodes, mais il est possible de dégager quelques tendances générales (Vangoor, 2014). Le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la République slovaque et la Suisse avaient déjà prévu de diminuer leur offre publique de soins avant la crise. Toutefois, lorsqu'elle a frappé, ils ont mis en œuvre leurs réformes plus résolument et plus rapidement. Des pays comme l'Australie, qui ont échappé à une récession profonde, ont également introduit des mesures d'économie dans le domaine de la santé.

Pour réaliser des économies, beaucoup de pays ont cherché à faire baisser le prix des services et des produits de santé ou à réduire la couverture. Pour diminuer la couverture, certains pays ont imposé des conditions de ressources qui permettent aux publics à faible revenu de conserver leurs droits, tandis que les catégories plus aisées doivent assumer des coûts plus élevés. La République tchèque et l'Espagne, toutefois, ont restreint les droits à prestations de santé publique pour les ressortissants étrangers en situation irrégulière. Un nombre bien plus important de pays (Australie, Autriche, Belgique, France, Danemark, Estonie, Islande, Irlande, Portugal) ont majoré la part laissée à la charge des patients, ce qui pénalise surtout les ménages modestes, même si des dérogations et des plafonds ont été mis en place pour limiter les retombées de cette augmentation sur les personnes les plus vulnérables (au Portugal et en Espagne notamment).

La réduction des coûts des soins de santé publics suppose souvent de diminuer les salaires des professionnels de santé ou de renégocier le prix des produits pharmaceutiques. Ce type de mesures permet de préserver le volume des soins à court terme, mais reste très controversé. En effet, à plus long terme, les politiques de réduction salariale peuvent également peser sur l'offre de main-d'œuvre parmi les professionnels de santé et engendrer ultérieurement une pénurie de personnel et une dégradation de la qualité des services.

Beaucoup de pays de l'OCDE ont engagé des réformes plus structurelles visant à améliorer l'efficacité du secteur de la santé à travers une modification des mécanismes de paiement, la fusion des principales institutions et le réaménagement des accords en matière d'achat. Les réformes structurelles majeures – comme les dispositions de l'*Affordable Care Act* des États-Unis, entré en vigueur en 2013 – ne sont toutefois pas directement liées à la crise ou à des objectifs budgétaires à court terme. Et même lorsqu'elles le sont, il faudra probablement attendre un certain temps avant qu'elles aient les effets voulus et se traduisent par une amélioration à long terme de l'efficacité, de la productivité et de la couverture. La Grèce et la République tchèque, par exemple, mettent

en place, pour le financement des hôpitaux, des mécanismes de financement en fonction de l'activité, qui ont permis d'accroître la productivité dans d'autres pays. Par ailleurs, une intensification de la concurrence dans des domaines tels que les pharmacies communautaires pourrait également accroître la réactivité des consommateurs et entraîner une baisse des prix.

Les mesures budgétaires actuelles ont des répercussions sur le bien-être et la cohésion sociale, aujourd'hui et dans les années à venir

L'assainissement budgétaire freine la réduction des inégalités et de la pauvreté. Avant la récession, les politiques budgétaires jouaient, à travers la fiscalité et les prestations sociales, un rôle important dans la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays de l'OCDE. Des travaux antérieurs (OCDE, 2008 ; Immervoll et Richardson, 2011) ont démontré que par leur impact redistributif, les dépenses et prélèvements publics ont fortement contribué à freiner la hausse tendancielle de la pauvreté et des inégalités au sein de la population active ces dernières décennies. Au milieu des années 2000, la fiscalité et les transferts ont, ensemble, fait reculer la pauvreté d'environ 60 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (environ 80 % en Suède et en France et 40 % aux États-Unis et au Japon).

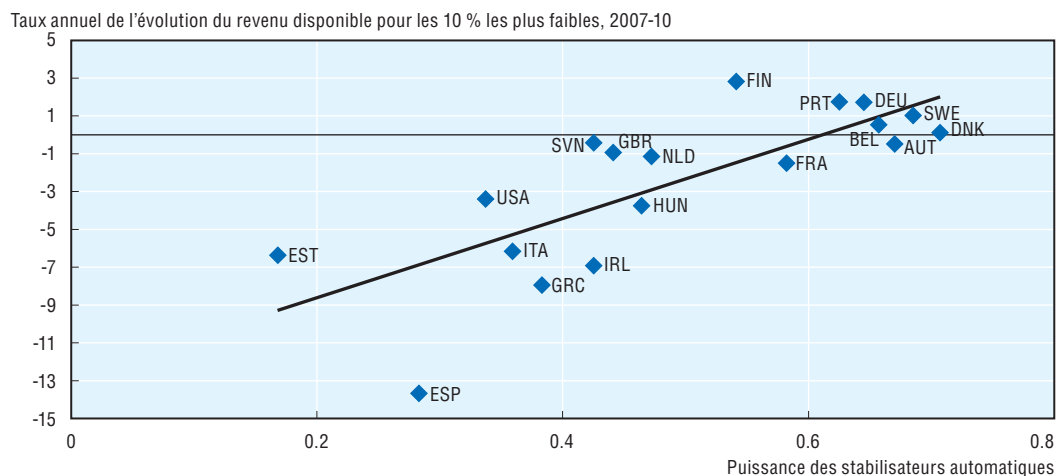
Dans la plupart des pays, les transferts sociaux contribuent deux fois plus que la fiscalité à la réduction des inégalités. Néanmoins, dans la moitié des pays de l'OCDE, les transferts sont en réalité devenus moins redistributifs depuis le milieu des années 90, notamment en raison de la diminution de la couverture de la population d'âge actif. Cela a contribué à la tendance à long-terme à l'accentuation des inégalités, qui était déjà apparente avant la crise (Immervoll et Richardson, 2011).

Les schémas et mécanismes de redistribution susmentionnés appellent deux observations importantes compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur les budgets sociaux :

1. Il est très difficile de réduire les dépenses sociales, en particulier les transferts sociaux, sans accentuer les inégalités. Ainsi, une simulation simple montre qu'imposer une diminution identique des transferts à toutes les tranches de revenu entraînerait une hausse non négligeable des inégalités, tandis que des efforts d'assainissement reposant sur la fiscalité auraient l'effet inverse (Rawdanowicz et al., 2013).
2. Il est possible de renforcer les mécanismes de ciblage existants (par exemple en évitant que des demandeurs d'emploi à faible revenu n'aient accès à aucune aide). L'amélioration de la couverture des familles les plus nécessiteuses devrait être une priorité à une époque où les revenus marchands demeurent bas et où les mesures d'aide publique sont revues et souvent réduites.

Les pays dotés d'un système de prélèvements et de transferts très redistributif ont limité les pertes de revenu au début de la crise puisqu'ils étaient mieux armés pour stabiliser automatiquement le revenu. Comme le montre le graphique 1.17, la perte de revenu des 10 % de ménages les plus pauvres a été nettement plus forte dans les pays dotés de stabilisateurs automatiques peu puissants. Dans ces pays, la baisse des prélèvements et la hausse des prestations ont un effet amortisseur plus faible sur les personnes qui perdent leur emploi ou subissent une perte de revenu. Dans certains pays durement touchés par la crise où le revenu disponible des plus démunis a fortement diminué, il est probable que les stabilisateurs automatiques n'aient pas pleinement fonctionné (par exemple, en Grèce ou en Espagne). Il est possible que les difficultés budgétaires aient conduit à une diminution du soutien du revenu par le biais des mesures discrétionnaires. De même, certains publics exposés à un risque de chômage particulièrement élevé (comme les jeunes ou les

Graphique 1.17. La puissance des stabilisateurs automatiques a fortement contribué à limiter les pertes de revenu parmi les plus démunis



Note : La « puissance des stabilisateurs automatiques » est un coefficient qui met en évidence la répercussion d'une évolution du revenu marchand sur l'évolution du revenu disponible. Plus ce coefficient est élevé, plus l'effet stabilisateur est fort (par exemple, un coefficient de 0.4 signifie que 40 % du choc sur le revenu d'activité provoqué par la hausse du chômage sont absorbés par le système de prélèvements et de transferts). Les variations du revenu sont simulées à l'aide d'EUROMOD (pour les pays de l'UE) et TAXSIM (pour les États-Unis), pour une hausse du chômage de 5 points de pourcentage.

Source : Chapitre 3 « Revenu des ménages » pour l'évolution du revenu du décile inférieur de la distribution des revenus ; Dolls, M., C. Fuest et A. Peichl (2012), « Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe », *Journal of Public Economics*, vol. 96, n° 3-4, pp. 279-294 pour les stabilisateurs automatiques (à partir de simulations réalisées sur la base des systèmes de prélèvements et de transferts en place avant la crise).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994510>

travailleurs licenciés qui exerçaient dans le cadre de contrats atypiques) n'avaient pas accès à l'intégralité des mesures de soutien du revenu et n'ont donc pas bénéficié des stabilisateurs automatiques qui ont aidé les autres groupes moins affectés.

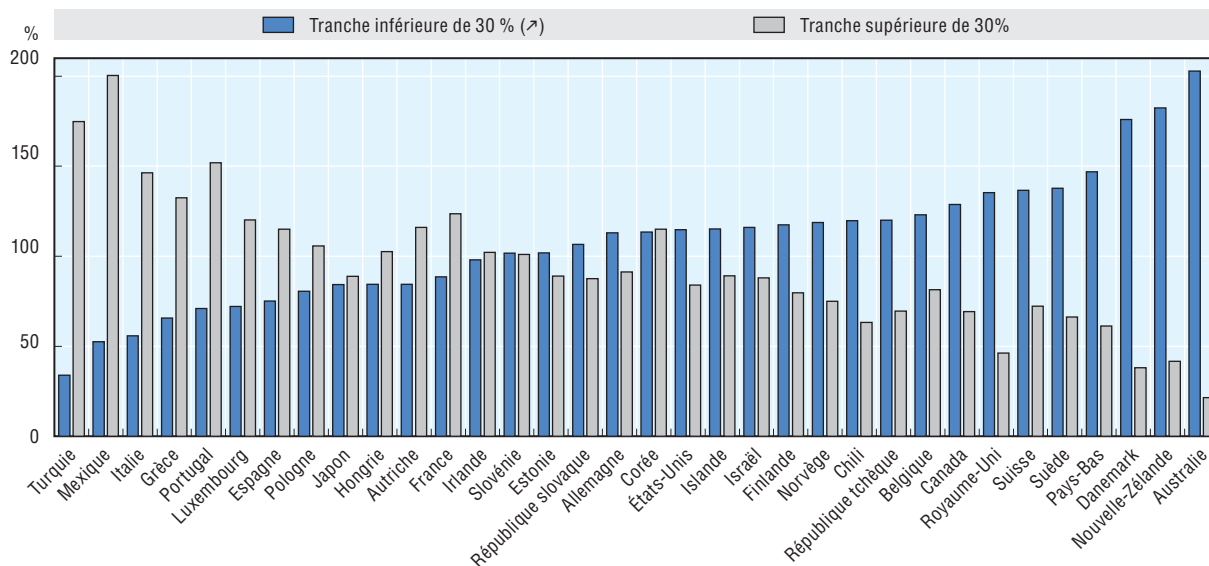
Les tendances observées avant la crise en matière de politiques de redistribution et de disparités de revenu peuvent aussi atténuer ou accentuer les effets de l'assainissement budgétaire sur les inégalités (Immervoll et al., 2011 ; Jenkins et al., 2012). Dans les pays où les politiques conduites en matière de prestations et de fiscalité étaient devenues moins redistributives avant la crise (OCDE, 2011), l'adoption de mesures d'assainissement supplémentaires risque d'avoir un impact négatif sur le niveau de revenu.

De même, dans les pays où la plupart des transferts bénéficient déjà majoritairement aux groupes à bas revenu, la réduction des dépenses de transferts risque beaucoup plus d'accroître les inégalités de revenus. Le graphique 1.18 montre que les transferts perçus par les groupes à bas revenu (les « 30 % les plus pauvres ») étaient presque deux fois supérieurs aux prestations moyennes en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Danemark, et environ 1.5 fois supérieurs à la moyenne au Royaume-Uni, en Suisse, en Suède et aux Pays-Bas. Dans ces pays, il est plus difficile de réduire les dépenses sociales sans nuire aux groupes à bas revenu que dans les pays offrant un soutien important à toutes les catégories de revenus.

Toutefois, il semble que plusieurs pays soumis à des pressions budgétaires particulièrement intenses consacrent en réalité *plus* de moyens aux transferts à destination des familles aisées (les « 30 % les plus riches ») qu'aux transferts à destination des familles modestes. Cette tendance – qui fait partie des facteurs à l'origine des déficits budgétaires structurels – est particulièrement frappante en Italie, en Grèce, au Portugal, en Espagne, et dans une moindre mesure, en France. Dans ces pays, il est possible de réduire

Graphique 1.18. Lorsque les systèmes de transferts sociaux sont fortement ciblés, les baisses des dépenses sont davantage susceptibles de nuire aux plus démunis


Transferts monétaires totaux moyens perçus par les groupes à faible et à haut revenu, pourcentage des transferts moyens en 2010



Note de lecture : Au Portugal, les transferts totaux moyens perçus par les familles à bas revenu (appartenant à la tranche inférieure de 30 % de la distribution des revenus) représentent 71 % des versements moyens perçus par l'ensemble des familles, et moins de la moitié des prestations moyennes perçues par les familles à haut revenu, qui ont perçu 52 % de plus que la famille moyenne.

Note : Les transferts incluent toutes les prestations sociales publiques. L'année de référence est 2009 pour la Hongrie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie. La « tranche inférieure de 30 % » et la « tranche supérieure de 30 % » font référence aux transferts publics moyens perçus par les déciles 1 à 3 et 8 à 10, respectivement. Les déciles sont déterminés en fonction du revenu disponible du ménage après prise en compte des impôts et des transferts. L'ensemble des revenus et des transferts sont ajustés en fonction de la taille des ménages (voir www.oecd.org/fr/social/inegalite.htm).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/fr/social/inegalite.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994529>

les dépenses de transferts sans affaiblir la redistribution et de consacrer les ressources supplémentaires au soutien des familles les plus démunies.

Un autre facteur devrait être pris en compte lors de la mise en balance des avantages et des coûts de la réduction des dépenses sociales. Les réformes structurelles des dernières années ont rendu les programmes de protection sociale nettement plus favorables à l'emploi. On peut citer par exemple l'introduction de mesures destinées à « rendre le travail rémunérateur » ou à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Lorsque les pays sont parvenus à réformer la protection sociale de manière à favoriser l'emploi plutôt qu'à dissuader de travailler, on peut s'attendre à ce que la baisse des dépenses sociales ait des conséquences plus négatives que par le passé sur le plan de la pauvreté et des inégalités.

Quels sont les grands perdants des mesures d'austérité budgétaire ? Dans tous les pays, la suppression des mesures de réduction des inégalités va inéluctablement aggraver les disparités de revenus à court terme. (De la même façon, les mesures d'assainissement budgétaire limitent la marge de manœuvre dont on dispose pour faire évoluer les tendances à moyen terme, orientées, dans les pays de l'OCDE, vers une aggravation des inégalités.) L'inverse est vrai en ce qui concerne la hausse des impôts progressifs. Il s'agit simplement d'une conséquence « mécanique » des modalités de redistribution des impôts et des transferts et il n'est pas nécessaire de procéder à des analyses complexes des données historiques pour l'établir.

Néanmoins, les effets précis de l'ajustement budgétaire sur la situation économique sont actuellement au cœur d'un débat qui n'est toujours pas tranché. La controverse vient en partie de l'utilisation de différents indicateurs de résultats. Les difficultés financières graves et immédiates dans lesquelles la crise a plongé les familles sont particulièrement préoccupantes, et la plupart des études se sont donc concentrées sur les efforts d'assainissement budgétaire à court terme. Mais les effets des mesures d'assainissement ne se font généralement sentir qu'après un certain nombre d'années – il a été démontré que l'impact cumulé de l'assainissement sur les inégalités de revenu, par exemple, est maximal au bout de cinq à six années seulement, puis s'atténue à partir de la dixième année (FMI, 2012a).

Le débat en cours est également motivé par le fait que certaines études s'intéressent à l'impact sur les inégalités, alors que d'autres se concentrent principalement sur la croissance. Ces deux dimensions ont leur importance du point de vue de la politique sociale, dans la mesure où il est extrêmement difficile de lutter contre la pauvreté et les inégalités lorsque l'économie se contracte ou que la croissance est faible. En effet, une croissance économique forte est indispensable au financement des mesures de redistribution, à la réduction du chômage et au renforcement des revenus au bas de l'échelle.

Tout bien considéré, les principaux enseignements des récentes études faisant autorité, fondées sur les données des cycles économiques précédents, permettent de tirer quatre grandes conclusions (voir encadré 1.3) :

1. À moyen terme, il semble que l'assainissement budgétaire affecte la croissance – une constatation qui s'applique tout particulièrement aux programmes d'assainissement mis en œuvre pendant les récessions ou les périodes de reprise fragile, et lorsque des efforts d'assainissement sont entrepris simultanément dans plusieurs pays.
2. La baisse des dépenses apparaît moins néfaste (ou plus bénéfique) pour la croissance du PIB à moyen terme que les efforts d'assainissement reposant sur la fiscalité. Il subsiste toutefois certains doutes sur ces résultats, puisque l'effet mesuré pourrait être dû en réalité à d'autres mesures mises en œuvre au même moment (comme un assouplissement monétaire).
3. L'éventuel recul du PIB résultant de l'assainissement budgétaire n'est pas également réparti. Il semble que le revenu salarial diminue beaucoup plus que les bénéfices ou les rentes. En outre, la baisse du revenu salarial est généralement plus persistante.
4. Conformément à l'effet « mécanique » des mesures d'économies budgétaires, l'analyse des anciens programmes d'assainissement tend à démontrer que les coupes dans les dépenses accentuent généralement davantage les inégalités que les hausses de la fiscalité (Woo et al., 2013). L'effet des hausses d'impôt sur les inégalités en particulier dépend du type d'impôt faisant l'objet de la hausse – direct ou indirect, par exemple.

L'incidence de l'ajustement budgétaire sur le revenu des ménages dépend certes de l'ampleur des réformes, mais aussi et surtout de leur contenu et de leur séquençage. Des méthodes de simulation reposant sur des données recueillies auprès des ménages peuvent apporter un éclairage supplémentaire sur la répartition des conséquences de l'assainissement entre les différentes tranches de revenu. Si les études rétrospectives susmentionnées brossent un « tableau général » utile, les études de microsimulation se révèlent précieuses pour la mise en évidence des effets de mesures très spécifiques – elles permettent par exemple d'aller au-delà de la distinction très simpliste entre mesures d'assainissement axées sur les dépenses et mesures axées sur les recettes.

Avram et al. (2013) font appel à l'approche de simulation pour estimer l'incidence de réformes budgétaires effectives en Espagne, en Estonie, en Grèce, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. Bien qu'il soit particulièrement difficile de rendre compte de manière réaliste

Encadré 1.3. Assainissement budgétaire, inégalité et croissance : un débat pas encore tranché

S'il est vrai que les ajustements budgétaires ont une incidence sur les résultats économiques, ceux-ci influent sur l'ampleur des ajustements, si bien qu'il est difficile d'interpréter cette corrélation comme une relation de causalité orientée dans telle ou telle direction. La méthode généralement employée pour résoudre ce problème consiste à séparer statistiquement l'évolution des soldes budgétaires des (autres) facteurs conjoncturels (Alesina et Adragna, 2012).

Utilisant cette méthode, Agnello et Souza (2012a) ont constaté que des épisodes réussis d'assainissement budgétaire – c'est-à-dire qui ont permis de faire reculer l'endettement public en l'espace de trois ans – peuvent en fait faire reculer les inégalités de revenu. Cette étude repose sur des séries longues se rapportant à 18 pays de l'OCDE et à des périodes d'assainissement comprises entre 1970 et 2010. Cependant, dans une analyse plus approfondie, les mêmes auteurs montrent que l'impact de l'assainissement sur les inégalités de revenu dépend de l'ampleur et de la nature des mesures mises en place, et que les ajustements essentiellement fondés sur d'importantes coupes dans les dépenses accentuent les inégalités (Agnello et Souza, 2012b). Les inégalités augmentent lorsque l'assainissement est d'ampleur relativement modeste (inférieure à 1 % du PIB) et la baisse des dépenses est supérieure à 0.8 % du PIB. Au contraire, elles reculent lorsque les impôts augmentent de plus de 0.6 % du PIB.

Il est également possible de recenser les épisodes d'assainissement budgétaire directement à partir de documents d'orientation, de manière à s'assurer qu'ils ne correspondent pas à un simple ajustement au cycle économique (méthode dite « historique »). Les travaux qui font appel à cette méthode confirment que les coûts d'ajustement ne sont pas également répartis et pèsent essentiellement sur les plus modestes. Ball et al. (2011) analysent 173 épisodes d'assainissement budgétaire mis en œuvre dans 17 économies de l'OCDE ces 30 dernières années et constatent que les salariés sont les principaux perdants : pour chaque pourcentage de PIB d'assainissement budgétaire, le revenu salarial réel diminue de 0.9 %, tandis que les bénéficiaires et les rentes ne perdent que 0.3 %. En outre, la baisse du revenu salarial est généralement plus persistante, en raison, notamment, de la progression du chômage de longue durée, ainsi que de l'inactivité sur le marché du travail.

Les effets à court-terme, qui incluent l'impact négatif sur les inégalités, constituent la principale préoccupation des pouvoirs publics dans les pays où les catégories les plus modestes ont été durement frappées par la crise. Il existe cependant un débat parallèle, qui compare les avantages relatifs des stratégies d'assainissement fondées sur la fiscalité et de celles qui reposent sur les dépenses du point de vue de la croissance économique ultérieure.

- Alesina et Adragna (2010, 2012) constatent que les ajustements budgétaires reposant sur des réductions de dépenses risquent moins d'être remis en cause ultérieurement que ceux qui reposent principalement sur des hausses d'impôts, qu'ils ont un effet moins néfaste sur l'activité économique et que, couplés à d'autres mesures, ils peuvent induire une croissance économique plus vigoureuse au cours des années qui suivent. La principale raison en est qu'une diminution des dépenses sociales non accompagnée d'une forte hausse des impôts stimule la demande intérieure à court terme. Cette hypothèse est dénommée « hypothèse de l'austérité expansionniste ».
- En revanche, si l'on s'appuie sur la méthode « historique » décrite ci-dessus, les arguments en faveur de cette hypothèse sont moins nombreux. En réalité, les ajustements reposant sur la baisse des dépenses semblent là aussi avoir moins d'effets de contraction que ceux qui font appel à la fiscalité, en particulier au terme de la première année, mais cette situation est essentiellement due à des différences au niveau de la politique monétaire, les banques centrales ayant davantage tendance à assouplir leur politique en cas d'ajustements reposant sur les dépenses. De surcroît, certaines des réductions de dépenses pratiquées lors de séquences d'assainissement antérieures l'ont été dans un contexte économique plus favorable, ce qui a probablement atténué leurs effets négatifs éventuels sur la croissance à long terme (Guajardo et al., 2011).

Encadré 1.3. Assainissement budgétaire, inégalité et croissance : un débat pas encore tranché (suite)

- Dans une nouvelle étude qui adopte une méthode statistique plus précise, Jordà et Taylor (2013) confirment que l'assainissement budgétaire nuit à la croissance à moyen terme. Cependant, ils vont plus loin et examinent la question cruciale du séquençage. Les résultats indiquent que les effets néfastes sur la croissance sont plus probables si l'assainissement a lieu de manière procyclique à une période où la croissance est déjà faible, et que des précautions particulières doivent être prises lors de la mise en œuvre des mesures d'économies pendant ou juste après une récession profonde. Ce type de résultat est également cohérent avec les études indiquant que les dépenses publiques ont des effets expansionnistes plus importants en période de récession qu'en période d'expansion (voir par exemple Auerbach et Gorodnichenko, 2012). En outre, la croissance tend à ralentir beaucoup plus si des efforts d'assainissement sont entrepris simultanément dans plusieurs pays, puisqu'ils ont des retombées négatives par la voie du commerce international (Goujard, 2013).
- Outre la question du séquençage, il convient d'opérer d'autres distinctions importantes en fonction de la mesure spécifique mise en œuvre. Par exemple, OCDE (2013k) s'appuie sur les travaux empiriques existants pour affirmer que ces distinctions doivent aller au-delà de la simple opposition assainissement fondé sur les dépenses/sur le revenu. Les auteurs montrent que la hausse de l'impôt sur le revenu (progressif) nuit à la croissance à long terme, mais réduit les inégalités, tandis que l'effet inverse se produit en cas de hausse des impôts indirects (largement régressifs).
- D'une manière générale, des mesures de compensation soigneusement équilibrées – comme une plus forte progressivité de l'impôt et des prestations en espèces ciblées – peuvent limiter les éventuels effets négatifs de l'assainissement sur les inégalités. Au-delà de la redistribution directe par le biais de la fiscalité et des transferts, il est prouvé qu'il est possible d'influencer favorablement l'évolution à long terme des inégalités et de la croissance en consacrant suffisamment de ressources aux PAMT et à l'éducation des travailleurs à moyen et bas revenu (Woo et al., 2013).

de l'évolution des comportements à l'égard de l'emploi induite par l'assainissement, cette étude brosse un tableau très utile des mécanismes de redistribution les plus pertinents inhérents aux réformes mises en œuvre récemment et de leur incidence immédiate sur le revenu des ménages. Les résultats confirment que la répartition des conséquences de l'ajustement entre les différentes tranches de revenu dépend dans une très large mesure du contenu exact des mesures budgétaires et des caractéristiques démographiques. Comme on pouvait s'y attendre, les baisses de dépenses qui ont eu lieu au cours de la période 2010-12 ont généralement eu une incidence plus forte en bas de l'échelle des revenus, tandis que les hausses d'impôts ont frappé davantage les familles plus aisées.

Globalement, les premières mesures d'assainissement analysées par l'étude semblent avoir davantage pesé sur les catégories situées en haut de l'échelle des revenus – en grande partie parce que la plupart des prestations soumises à conditions de ressources ont été épargnées par les baisses, tandis que les impôts progressifs ont été augmentés. Il existe cependant d'importantes différences d'un pays à l'autre, et la prise en compte de hausses importantes de la fiscalité indirecte, généralement régressive, peut modifier les résultats généraux (Commission européenne, 2013a). À noter également que les mesures d'assainissement entrées en vigueur après 2012 pourraient modifier sensiblement l'impact global de l'ensemble des mesures. Par exemple, il a été constaté que les réformes de la fiscalité et des transferts introduites au cours de la période 2012-13 au Royaume-Uni ont entraîné une perte de revenu disproportionnée pour les familles situées dans la moitié inférieure de la distribution des revenus (Joyce, 2012).

3. Que peut-on faire pour que les politiques sociales résistent mieux aux crises ?

La capacité d'adaptation aux crises ne dépend pas uniquement du niveau de dépenses

Assurer un soutien essentiel aux plus démunis : avantages et coûts du ciblage

La protection des plus démunis devrait être la priorité des réformes des politiques de transferts monétaires, des services sociaux et des soins de santé. Des coupes indifférenciées ne sont pas compatibles avec l'important objectif international que constitue la mise en place de socles de protection sociale efficaces (BIT et OCDE, 2011). Les mesures d'assainissement budgétaire doivent éviter de supprimer sans discernement les prestations complémentaires, telles que les aides au logement et les allocations familiales, qui peuvent être cruciales pour les familles pauvres détenant un emploi et pour les parents isolés. Une réduction directe des prestations, comme en Irlande, ou progressive par le biais de la désindexation, comme en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, permet effectivement de faire des économies. Dans le cadre d'une telle approche, il faut toutefois réserver un traitement différent aux familles les plus vulnérables, afin d'éviter la pauvreté et les effets négatifs à long terme sur le bien-être des enfants.

Avec la montée du chômage de longue durée, des aides adéquates et accessibles sont devenues indispensables pour éviter une forte progression de la pauvreté et de l'inégalité. Le rôle central que jouent ces aides comme solution de dernier recours pour ceux qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités de chômage est un aspect essentiel à prendre en compte dans la conception, le calendrier et la mise en œuvre des stratégies d'assainissement budgétaire nécessaires. De fait, des prestations bien ciblées servies à titre de filet de sécurité sont plus performantes au regard des coûts que d'autres mesures – comme les coûteuses et difficiles à cibler subventions des prix de l'alimentation ou de l'énergie – visant également à aider les ménages à joindre les deux bouts. Les prestations monétaires devraient continuer d'apporter un soutien adéquat aux familles en difficulté, et les dispositifs de revenu minimum devraient être renforcés lorsque le chômage reste très élevé et que les personnes touchées n'ont guère accès à d'autres formes d'aide.

Des conditions de ressources plus strictes pourraient contribuer à cibler et protéger les plus vulnérables tout en réduisant les dépenses au titre des prestations. Toutefois, les contre-incitations associées à un ciblage strict des familles à faible revenu risquent de devenir plus préoccupantes lorsque la demande de main d'œuvre commence à remonter en phase de reprise et que les décisions de reprise d'un travail deviennent un déterminant plus puissant du taux d'emploi. Les dispositifs soumis à conditions de ressources peuvent également être difficiles à mettre en œuvre rapidement et pâtissent souvent d'une faible utilisation des prestations. Par conséquent, les groupes vulnérables peuvent être difficiles à atteindre et la participation des populations ciblées risque d'être insuffisante.

Le ciblage du comportement ou de caractéristiques autres que le revenu est un autre moyen de réaliser des économies sans toucher aux incitations. Dans un contexte d'assainissement budgétaire, des ressources administratives et opérationnelles adaptées sont toutefois nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les mesures de ciblage.

- Les indicateurs généraux de dénuement, comme ceux auxquels de nombreux pays se réfèrent pour déterminer l'admissibilité à un logement social, pourraient constituer un bon point de départ pour cibler efficacement les services et les transferts en nature. Ces indicateurs peuvent être une mesure plus fiable des conditions de vie que le revenu. Ils sont aussi moins instables et ne compromettent pas les incitations au travail à court terme.

- Certains mécanismes de transferts en espèces conditionnels, comme les dispositifs novateurs introduits au Mexique et au Brésil, peuvent, de fait, créer des externalités positives en suscitant des résultats bénéfiques sur le plan de la santé ou de l'éducation (Fiszbein et Schady, 2009).
- Lorsque l'aide vise les enfants, cela peut être utile pour assurer une plus grande égalité des chances et réduire le risque de voir la pauvreté se transmettre d'une génération à l'autre. Par exemple, plusieurs pays de l'OCDE, comme les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, ont mis en place des dispositifs de subventionnement ou de gratuité de la cantine (Richardson et Bradshaw, 2012). Dans les pays durement touchés, comme la Grèce, ces dispositifs doivent être considérés comme un volet des stratégies visant à réduire les conséquences négatives à long terme d'un contexte économique de plus en plus difficile.
- Le concept d'« obligations mutuelles », qui soumet les prestations au comportement du demandeur, vise à rétablir l'autonomie économique et à éviter la dépendance prolongée à l'égard des prestations. Une application plus stricte des obligations de recherche d'emploi ou des autres obligations liées à l'emploi est controversée et difficile à envisager lorsque le marché du travail se porte mal et qu'une recherche d'emploi plus intensive risque de ne pas produire l'effet désiré. Comme le nombre d'offres d'emploi publiées augmente en phase de reprise, il est vraiment préférable de renforcer la corrélation entre le versement des prestations et la recherche d'un emploi ou l'obligation d'être disponible pour travailler.

Des services publics ou privés efficaces sont essentiels à la mise en place d'une bonne politique sociale

Les services font partie intégrante de l'aide destinée aux groupes vulnérables, comme les enfants des familles défavorisées, les chômeurs, les personnes présentant des problèmes de santé ou les groupes faisant face à des difficultés économiques extrêmes. La prestation de services publics, ou le financement public de services privés, est également un moyen efficace de rendre certains aspects importants de la vie moins dépendants des revenus.

Les pouvoirs publics doivent déterminer si les réformes structurelles des prestations de services publics peuvent contribuer à faire des économies et à améliorer l'efficacité. Cependant, dans la mesure où l'offre de services doit être efficace dans l'utilisation des ressources et dans la production de résultats, il est tout aussi important qu'ils examinent si les services essentiels répondent à la demande. Plus généralement, les débats relatifs à la réduction des dépenses publiques doivent examiner de manière critique l'impact que cette réduction aura sur les utilisateurs des services.

La réduction des services peut être particulièrement préoccupante lorsqu'un grand nombre de personnes ne peuvent pas s'offrir de services marchands ou lorsque des conditions économiques difficiles accroissent la demande de services publics. Les réductions d'effectifs dans les services à forte intensité de main-d'œuvre nuit à leur efficacité : dans les agences publiques pour l'emploi, les demandeurs d'emploi peuvent avoir du mal à obtenir le soutien personnalisé dont ils ont besoin, par exemple, et si les garderies en sous-effectifs manquent de places, les parents auront plus de difficultés à reprendre le travail. De même, les coupes dans le budget de l'éducation affectent le développement des compétences et l'environnement scolaire et peuvent contribuer à l'accroissement futur du chômage des jeunes. Lorsque c'est possible, les pouvoirs publics doivent chercher à réduire les coûts en préservant les services essentiels, par exemple en redéployant le personnel exerçant des activités moins prioritaires dans les secteurs où les besoins sont plus importants.

Une baisse des dépenses au titre des prestations de services ne se traduit pas forcément par des économies globales si la diminution des moyens et de la qualité entraîne une hausse de la demande de prestations en espèces ou de services dans d'autres domaines. Par exemple, une baisse des financements accordés aux foyers de sans-abris peut orienter les demandeurs vers des services hospitaliers beaucoup plus coûteux. Il est également prouvé que des prestations de services publics de bonne qualité aident à maintenir les prix à un bas niveau, alors que des réductions des dépenses peuvent entraîner une hausse des prix et de la demande de prestations en espèces (Cunha et al., 2013). De même, une réduction des infrastructures de services ne se traduit pas par des gains durables d'efficacité si le processus engendre des pertes non négligeables de capital humain ou public. Des arbitrages peuvent donc s'opérer entre solutions rapides de réduction des coûts (plafonds ou enveloppes budgétaires, par exemple) et mesures visant à améliorer l'efficacité à long terme – notamment en ce qui concerne les services qui feront l'objet d'une demande accrue à l'avenir, ou qui soutiennent une capacité productive de l'économie, comme la garde d'enfants.

Les réductions des services sont en général difficilement réversibles. Des compressions temporaires des moyens consacrés aux services risquent d'engendrer à terme des coûts plus élevés que des réformes provisoires des transferts en espèces ou des impôts, dans la mesure où cela nécessite de rebaucher ou de reformer le personnel, ou de rétablir les infrastructures. Enfin, si les prestations de services sont fortement décentralisées, les mesures d'économies instaurées à différents niveaux du secteur public peuvent entraîner de sérieux problèmes de coordination – surtout dans les pays fédéraux, bien que tous les pays délèguent les prestations de services dans une certaine mesure.

Donner la priorité aux financements des programmes d'investissement, notamment ceux destinés aux enfants et aux jeunes

S'agissant de certains aspects des dépenses sociales, des éléments d'information convaincants témoignent de l'existence d'avantages à long terme bien définis, qui devraient orienter les décisions concernant la façon de répartir les efforts d'économies entre les budgets de la santé et de la protection sociale. Des soins de santé de qualité et des mesures efficaces de garantie des ressources sont indispensables non seulement au bien-être individuel, mais également à la préservation des capacités et de la productivité de la main-d'œuvre actuelle et future.

Toutes les éventuelles mesures d'économie devraient veiller tout particulièrement à prendre en compte l'accroissement des besoins de soins de santé engendré par la crise. Il est parfaitement établi, par exemple, que le chômage a des effets néfastes sur la santé mentale (voir l'analyse de la section 1). Bien que les problèmes de santé mentale deviennent souvent chroniques, la plupart peuvent être traités, avec une réduction des symptômes et une stabilisation de l'état général (OCDE, 2012c). Pourtant, même lorsque l'économie est robuste, l'un des principaux défis du système de santé est le très faible taux de prise en charge médicale des maladies mentales. Le manque d'efficacité de la prévention, du diagnostic et de la prise en charge des groupes à risque de troubles mentaux engendre des coûts économiques et sociaux considérables à terme.

De même, les pouvoirs publics devraient accorder la priorité aux mesures d'aide sociale en faveur des enfants et des jeunes – en particulier au moment du passage de l'école à la vie active et durant les années formatrices de la petite enfance. Si la pauvreté constitue en soi un sujet de préoccupation, elle peut avoir des conséquences négatives à long terme sur les enfants chez qui elle laisse des traces indélébiles. Les effets

« stigmatisants » des périodes de bas revenu impliquent que la récession continue d'avoir un impact sur les enfants même lorsqu'elle est terminée. Répondre aux besoins fondamentaux des enfants et des jeunes pourrait donc être l'un des investissements sociaux les plus importants et devrait être un axe central de la protection sociale.

Les gouvernements devraient réagir rapidement à l'augmentation constatée de la pauvreté et du non-emploi chez les jeunes. Un certain nombre de pays, comme le Portugal, ont instauré des mesures de soutien pour les jeunes chômeurs, tandis que d'autres – comme le Royaume-Uni, le Danemark et la Nouvelle-Zélande – ont adopté des stratégies d'ensemble destinées à apporter une solution à tous les jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni étudiants, ni en formation. Les principes de la Garantie pour la jeunesse de l'Union européenne et du Plan d'action de l'OCDE en faveur des jeunes vont dans le même sens.

En vertu de la Garantie pour la jeunesse, les pays membres de l'Union européenne sont tenus de faire une proposition personnalisée à chaque jeune âgé de moins de 25 ans – un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage – dans les quatre mois suivant sa sortie de l'enseignement formel ou la perte de son emploi. Idéalement, les transferts monétaires destinés aux jeunes devraient être subordonnés à l'acceptation de ces offres, et devraient garantir l'accès à des soins de santé d'un coût abordable (voir recommandations dans OCDE, 2013c). La mise en œuvre de cette stratégie exige de prévoir – et de financer – des infrastructures et des capacités de formation supplémentaires à court terme. Mais s'ils sont bien conçus et convenablement évalués, ces investissements peuvent stimuler les taux d'emploi et favoriser une moindre dépendance à l'égard des transferts sociaux tout au long de la vie adulte.

Fournir une aide à l'emploi accessible et adaptée à la situation du marché du travail

Les pouvoirs publics devraient exploiter et renforcer la capacité des ménages de s'adapter aux difficultés – au lieu de le faire pour eux. Il n'est pas facile de trouver d'autres sources de revenu en pleine récession. Mais certains éléments indiquent que même en période de récession grave, le taux d'embauche reste très élevé – de l'ordre de 15 % de l'emploi annuel total (OCDE, 2009) – et que les entreprises de certains secteurs se développent alors que d'autres réduisent leurs effectifs ou déposent le bilan.

Le coût budgétaire élevé du non-emploi renforce le bien-fondé de politiques actives du marché du travail (PAMT) correctement financées, même si ces politiques sont coûteuses à court terme. Alors que les PAMT représentent une petite partie des dépenses publiques, les dépenses dans ce domaine ont néanmoins une influence cruciale, puisque des politiques efficaces de soutien de l'emploi stimulent la croissance et réduisent les autres dépenses sociales. La faiblesse des marchés du travail, couplée à la nécessité de remédier aux importants déséquilibres budgétaires, ont suscité un intérêt renouvelé pour le rôle des politiques d'activation favorisant la (ré) intégration des chômeurs dans l'emploi¹⁴. Lorsque qu'il est difficile de faire correspondre l'offre et la demande d'emploi en raison de l'insuffisance des offres d'emploi, on dispose plus que jamais d'arguments solides en faveur du caractère prioritaire de politiques actives du marché du travail correctement financées et bien conçues (Immervoll et Scarpetta, 2012).

Les pouvoirs publics doivent maintenir à un niveau raisonnable les stratégies d'activation et le soutien adéquat des personnes exerçant un emploi, y compris des travailleurs à temps partiel. Lorsque le nombre de chômeurs augmente au cours d'une récession, les pouvoirs publics devraient veiller en premier lieu à garantir des ressources adéquates aux services publics de l'emploi et à l'administration des prestations et des programmes. Ces services donnent accès à des programmes comme l'aide à la formation

et à la recherche d'emploi. Il est essentiel de maintenir une capacité de service efficace afin d'éviter d'affecter de manière inappropriée et inefficace des chômeurs à des programmes du marché du travail coûteux. Pour ce faire, l'Australie, le Danemark et la Suisse ajustent automatiquement le budget des politiques actives du marché du travail en fonction de la situation du marché du travail (OCDE, 2009). Des dispositions similaires devraient être envisagées dans d'autres pays afin de préserver les dépenses sociales, qui jouent un rôle tout à fait essentiel, pendant les périodes de restriction budgétaire.

Toutefois, les modalités d'utilisation et de répartition des ressources des PAMT sont tout aussi importantes que le montant des dépenses qui leur sont consacrées. Les meilleures combinaisons de mesures sont celles qui sont adaptées à la situation du marché du travail et aux besoins des chômeurs, deux aspects qui évoluent généralement considérablement au cours d'une récession et au début d'une reprise. À mesure que la reprise s'affermi, que les offres d'emploi se multiplient et que la recherche active d'un emploi joue un rôle plus décisif dans les résultats sur le plan de l'emploi, les politiques actives du marché du travail ne devraient plus être axées sur le soutien de la demande de main-d'œuvre, mais sur l'activation et le soutien de l'emploi des familles d'actifs à faible revenu. La nature, le séquençage et l'intensité des mesures d'activation devraient être revus continuellement et adaptés à l'évolution du marché du travail, tandis que les contraintes budgétaires pourraient nécessiter de passer rapidement de vastes dispositifs de relance à des mesures de soutien à l'emploi sélectives et différenciées.

L'évolution des politiques publiques dans d'autres domaines pourrait également nécessiter de revoir les stratégies d'activation. Généralement, lorsque les dispositions relatives aux prestations sont modifiées, ces modifications entraînent généralement un rééquilibrage des « obligations mutuelles », à la base des relations entre le demandeur, l'administration en charge des prestations et les services d'emploi. La prolongation des indemnités de chômage, par exemple, devrait aller de pair avec l'octroi de ressources adéquates pour garantir des services de recherche d'emploi et une aide à l'emploi efficaces. Pour s'assurer que le réemploi demeure au centre de toutes les attentions, les pouvoirs publics doivent envisager des « sanctions modérées », comme imposer aux demandeurs de redéposer une demande pour obtenir une prolongation des indemnités, instaurer des délais d'attente entre deux demandes consécutives, ou réduire le montant des indemnités au fil du temps¹⁵.

En outre, à mesure que le nombre et le profil des chômeurs évoluent, les pouvoirs publics doivent contrôler si les politiques de retour à l'emploi continuent de cibler et d'accorder la priorité aux groupes auxquels elles s'adressent. Les mesures d'activation et l'aide aux bénéficiaires des minimas sociaux, par exemple, gagnent en importance lorsque les personnes épuisent leurs droits aux indemnités de chômage, ou lorsque de nombreux chômeurs n'ont droit à aucune indemnité d'assurance chômage en premier lieu.

Et si les services d'aide ne sont pas en mesure de satisfaire tout le monde, les autorités doivent procéder à des choix difficiles. La meilleure solution pourrait consister à accorder la priorité à ceux qui sont dans un certain sens les plus proches du marché du travail, puisque leurs perspectives de retour à l'emploi sont meilleures. Toutefois, les personnes employables pourraient en réalité ne pas avoir besoin d'une aide publique intensive pour trouver un emploi. Au contraire, une priorité plus urgente pourrait être de se concentrer sur ceux qui ont le plus besoin de services d'aide ou de mesures d'accompagnement renforcé. La meilleure stratégie de ciblage dépend des ressources, des types d'activation et des mesures d'aide à l'emploi disponibles, ainsi que des barrières à l'emploi spécifiques auxquelles se heurtent les différents groupes de demandeurs d'emploi.

Renforcer la capacité d'adaptation des ménages et encourager la solidarité familiale

Pour être efficaces, les politiques sociales et du marché du travail actives doivent, dans la mesure du possible, tenir compte de la situation familiale des demandeurs d'emploi. À ce jour, les réponses politiques à la crise se sont concentrées sur les pertes d'emploi individuelles et leurs circonstances, tout en ignorant fréquemment le contexte du ménage et de la famille. Toutefois, lorsque les ménages sans emploi sont nombreux (voir graphique 1.15), les aides au retour à l'emploi et liées à l'exercice d'un emploi ne devraient pas être restreintes aux chômeurs, mais inclure leur conjoint et tous les membres de la famille en âge de travailler (même s'ils ne sont pas déclarés comme chômeurs). Les politiques qui renforcent les incitations au travail et les aides apportées aux conjoints des premiers apporteurs de revenu et des demandeurs d'emploi sont performantes au regard des coûts, les décisions d'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu étant connues pour être très réceptives à ces mesures.

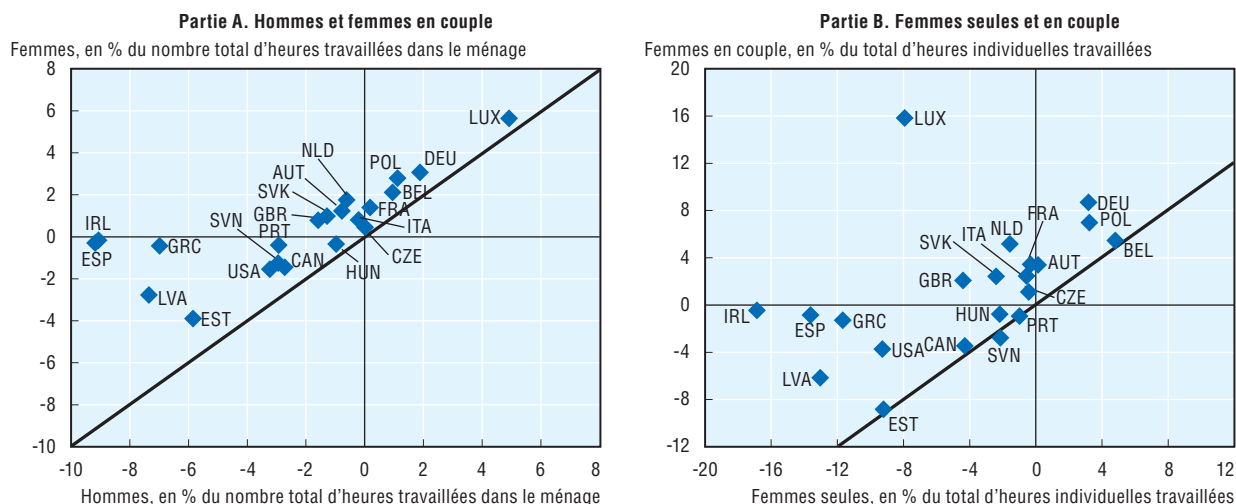
Les ménages dont les deux membres travaillent, possèdent une expérience professionnelle ou recherchent activement un emploi sont en meilleure posture pour minimiser les pertes de revenu en cas de chômage. Ils sont également susceptibles de bénéficier plus rapidement d'une amélioration des conditions sur le marché du travail. En réalité, il n'est pas évident de savoir si une récession renforce ou affaiblit l'effet « travailleur ajouté » – en vertu duquel les conjoints compensent une partie de la perte de revenus de leur partenaire en prenant un emploi ou en travaillant plus longtemps. D'une part, l'accélération des pertes d'emplois, la moindre stabilité des habitudes de travail pendant l'année et la réduction du temps de travail augmentent incontestablement la nécessité de compenser la baisse du revenu des ménages. Mais par ailleurs, la faiblesse du marché du travail rend cette compensation plus difficile à réaliser.

L'objectif du renforcement de la capacité des familles à absorber et à compenser les pertes de revenu temporaires a fait entrer en jeu la question de l'égalité des sexes, puisque que les femmes possédant une expérience professionnelle sont plus nombreuses que lors des récessions précédentes. De ce fait, et du fait que les hommes aient été plus durement frappés par le chômage dans la zone OCDE, les femmes sont beaucoup plus susceptibles de compenser une partie des pertes de leur conjoint par le biais de l'effet « travailleur ajouté ».

De nouvelles données concernant le marché du travail montrent à quel point l'emploi féminin est essentiel pour atténuer les difficultés économiques des familles (graphique 1.19). Entre 2007 et 2011, les pertes d'emploi et les réductions du temps de travail chez les hommes vivant en couple ont abaissé le volume global d'heures travaillées au sein des couples (c'est-à-dire le nombre d'heures travaillées par les deux partenaires dans tous les couples du pays) – de quelque 3 % au Canada, au Portugal, en Slovénie et aux États-Unis, et de 6 à 9 % en Estonie, en Grèce, en Irlande, en Lettonie et en Espagne, des pays durement touchés par la crise (graphique 1.19, partie A). Bien que le taux de chômage des femmes ait également augmenté, leur temps de travail total a moins diminué que celui des hommes – et a même souvent augmenté – dans tous les pays. Les femmes qui travaillent déjà à plein temps n'ont pas la possibilité de travailler beaucoup plus. Or, dans de nombreux pays, un grand nombre de femmes travaillent à temps partiel, ce qui laisse une marge appréciable pour augmenter leur temps de travail total, même dans les pays où le taux d'emploi féminin est comparativement élevé, comme en France ou aux Pays-Bas¹⁶. Les femmes vivant en couple étaient nettement plus susceptibles de travailler davantage (ou moins susceptibles de voir leur temps de travail réduit) que les femmes seules (graphique 1.19, partie B). Bien que cette évolution ne prouve pas de manière déterminante l'existence d'un effet « travailleur ajouté », il est plausible que la perte de revenu de leur partenaire soit l'un des facteurs ayant poussé les femmes à travailler davantage.

Graphique 1.19. L'emploi des femmes améliore grandement la capacité des familles à absorber les chocs économiques

Évolution du nombre total d'heures de travail effectuées par les hommes et les femmes, 2007-11



Note : Les variations indiquées sur le diagramme A sont des variations par rapport au nombre d'heures de travail effectuées avant la crise au niveau de la famille (autrement dit, la somme des heures de travail effectuées par les hommes et par les femmes). Les variations indiquées sur le diagramme B sont des variations par rapport au nombre d'heures de travail effectuées avant la crise au niveau individuel au sein des différents groupes. Les chiffres intègrent les variations à la fois du niveau d'emploi et du nombre moyen d'heures travaillées sur un emploi.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des tabulations de données nationales de population active et des données issues de l'Enquête européenne sur les forces de travail.

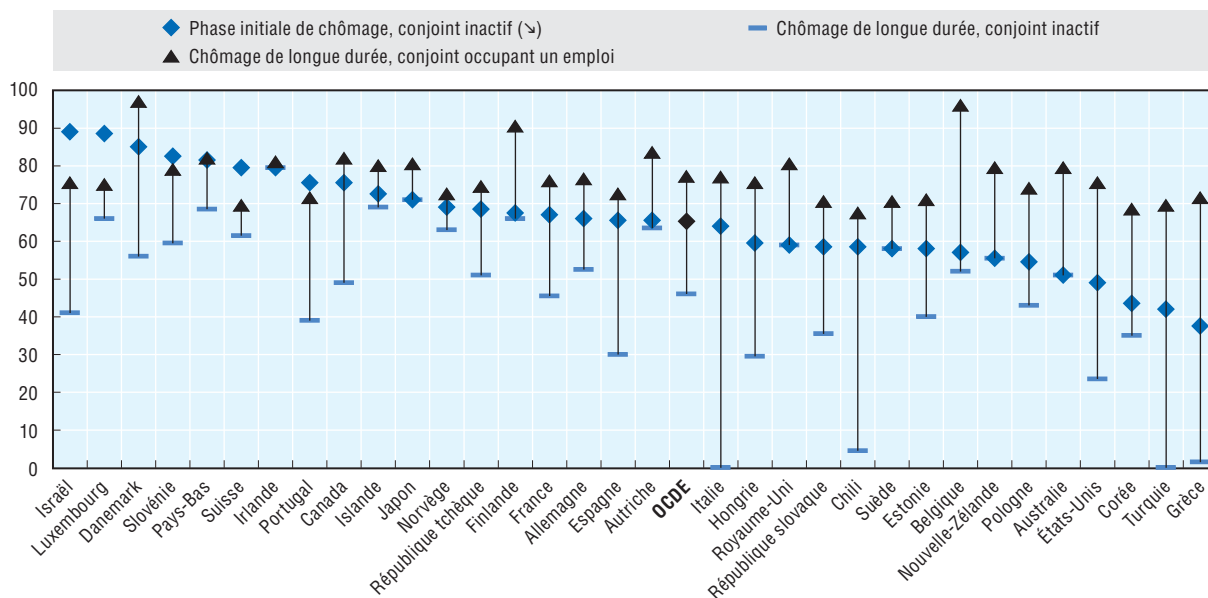
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994548>

Les facteurs politiques expliquent en partie pourquoi les femmes augmentent plus leurs heures de travail dans certains pays que dans d'autres. Cette nécessité peut être perçue comme moins pressante si les pertes de revenus des hommes sont jugées temporaires (sous l'effet de dispositifs de travail à horaires réduits, par exemple) ou compensées en grande partie par les transferts publics. Qui plus est, les freins créés par les réductions d'impôt et les prestations de chômage peuvent affecter la recherche d'emploi et/ou l'effort de travail, non seulement pour le principal apporteur de revenu au sein du ménage, mais aussi pour le second apporteur de revenu. Même si les personnes ayant droit à des prestations soumises à conditions de ressources ont de très bas revenus – et ont donc beaucoup à gagner d'un effet « travailleur ajouté » – les réductions des prestations qui s'appliquent dès lors qu'un membre de la famille travaille ou gagne plus empêche le ménage de jouir d'un revenu stable.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les familles dont l'un des membres est un chômeur de longue durée s'en sortent beaucoup mieux lorsque son conjoint trouve un emploi, même s'il est relativement mal payé (graphique 1.20). Toutefois, le graphique 1.20 montre également que certains systèmes d'imposition et de prestations sont peu favorables aux travailleurs supplémentaires. Au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suisse, en Islande, au Japon, en Norvège et en Suède, par exemple, la charge fiscale relativement élevée supportée par le conjoint qui trouve un emploi, et/ou la réduction des prestations liée aux conditions de ressources imposées à la famille, limitent les gains liés au travailleur ajouté. Les pays devraient envisager d'octroyer une aide supplémentaire au conjoint entrant dans l'emploi, sous la forme d'aides à la garde d'enfants, ou d'indemnités de retour à l'emploi soigneusement conçues, qui profiteraient non seulement aux chômeurs déclarés, mais également à leurs conjoints. La Finlande a récemment modifié les conditions de ressources régissant les prestations d'assistance chômage dans cette optique, en faisant en sorte que l'emploi d'un conjoint ne diminue pas les prestations de l'autre (voir tableau 1.1). Toutefois, certaines réformes visant à aider les ménages sans emploi – comme les « primes » versées

Graphique 1.20. Un conjoint qui travaille permet aux revenus de la famille de mieux résister aux pertes

Revenus nets à différents stades du chômage, avec ou sans conjoint occupant un emploi, pourcentage du revenu d'activité, 2011



Note : Les revenus présentés sont ceux d'un couple marié dont l'un des membres est au chômage (et gagnait précédemment 100 % du salaire moyen du pays) et l'autre est soit inactif, soit travaille et gagne 67 % du salaire moyen. Les pourcentages font référence au revenu net de la famille avant que le principal apporteur de revenu se retrouve au chômage. Les revenus nets incluent les indemnités de chômage, ainsi que les minima sociaux ou les prestations familiales disponibles. Les résultats sont la moyenne de deux situations familiales : un couple marié avec enfants et un couple marié sans enfants.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932994567>

aux familles dont les deux parents sont chômeurs (voir tableau 1.1 pour des exemples) – pourraient décourager une recherche d'emploi active si les prestations étaient retirées trop rapidement une fois qu'un membre de la famille commence à travailler.

En général, les mesures qui s'attaquent aux obstacles à l'emploi liés au sexe tendent à renforcer la capacité des familles d'absorber les chocs économiques, et améliorent leurs chances de tirer parti de la reprise (OCDE, 2012b). Dans le même temps, néanmoins, la taille des ménages diminue, les ménages composés d'une seule personne et les familles monoparentales devenant de plus en plus nombreuses, tandis que les ménages multigénérationnels se font de plus en plus rares. Il va sans dire que les ménages composés d'un seul adulte perdent la totalité de leur revenu en cas de chômage. Les parents isolés, notamment, sont confrontés à de nombreux obstacles, comme la nécessité de conserver l'organisation de la garde des enfants déjà en place, ce qui risque de limiter leur capacité à réagir rapidement à une forte baisse de leur revenu à cause de leur mobilité restreinte, tant sur le plan géographique que professionnel. Ces difficultés impliquent notamment que, pour les parents isolés et leurs enfants, la continuité des versements des pensions alimentaires et l'aide publique visant à valoriser le travail sont essentielles sur l'ensemble du cycle économique.

Permettre des ajustements du marché du travail par le biais de réglementations favorables à l'emploi

Les réglementations du marché du travail devraient protéger les travailleurs mais sans freiner la création d'emplois. Les récessions profondes engendrent habituellement des changements sectoriels relativement importants dans l'économie. Dans les pays les plus

touchés par la Grande Récession, les secteurs très affectés, comme le bâtiment et le secteur manufacturier, ne retrouveront souvent pas leur niveau d'emploi antérieur à la crise. Les récessions et les reprises successives entraînent également un nombre non négligeable de transitions professionnelles au sein des secteurs – par exemple lorsque les entreprises qui avaient remercié leur personnel suite à la baisse de la demande commencent à réembaucher. Les réglementations qui accroissent le coût de l'embauche de nouveaux salariés ralentissent, voir inhibent la dynamique de création d'emploi nécessaire à un redressement rapide du marché du travail. Lorsque les postes ne peuvent être pourvus, les périodes de chômage s'allongent et les exigences des postes correspondent moins aux compétences et aux aspirations des travailleurs.

Les travailleurs défavorisés supportant l'essentiel des pertes d'emploi et de revenus générées par la crise actuelle, les préoccupations relatives aux inégalités sur le marché du travail se sont faites plus pressantes. Les gouvernements de plusieurs pays ont pris des mesures positives pour favoriser l'accès des groupes sous-représentés à l'emploi et lutter contre la segmentation et la discrimination sur le marché du travail. Les réformes récentes menées dans ce domaine doivent être considérées comme une réponse aux tendances qui ont émergé dans les années 90, comme la déréglementation des contrats temporaires. Cette déréglementation déséquilibrée a accentué le dualisme du marché du travail, avec d'un côté un nombre croissant de travailleurs temporaires, ou « *outsiders* », passant d'un contrat temporaire à l'autre, et de l'autre les « *insiders* », titulaires de contrats à durée indéterminée, qui bénéficient d'une excellente protection de l'emploi et d'une meilleure stabilité professionnelle¹⁷. En raison du dualisme ou de la forte segmentation des marchés du travail, mais pas seulement, les travailleurs défavorisés du sud de l'Europe ont été particulièrement touchés par les pertes d'emploi pendant la récession (Carneiro et al., 2013). La priorité est de favoriser leur réinsertion dans des emplois de meilleure qualité, et les réformes du marché du travail figurent en bonne place dans les programmes d'action, notamment dans certains pays d'Europe du Sud.

Depuis le début de la crise financière, plus d'un tiers des pays de l'OCDE ont assoupli les règles relatives aux licenciements individuels et collectifs. Les changements les plus importants ont généralement eu lieu dans les pays qui appliquaient les règles les plus restrictives avant la crise, comme la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne (OCDE, 2013b). La Grèce et le Portugal ont réduit les indemnités de départ et raccourci les périodes de préavis. Au Portugal, un point important de la réforme visant à soutenir les jeunes travailleurs est la suppression de la nécessité de respecter l'ordre d'ancienneté en cas de licenciement individuel, en licenciant les salariés bénéficiant de la plus longue ancienneté en dernier. L'Italie a réduit l'incertitude juridique du côté de l'employeur en limitant les cas dans lesquels la réintégration peut être ordonnée par un tribunal aux cas de licenciements abusifs très graves (discrimination par exemple). L'Italie et l'Espagne ont également simplifié les procédures de résolution des litiges et l'Italie a aboli les dispositions qui permettaient aux employeurs de mettre fin à certains types de contrats atypiques à leur gré.

Début 2012, l'Espagne a mis en œuvre une réforme du marché du travail pour remédier à certaines des principales causes du dualisme du marché du travail (OCDE, 2014a). Cette réforme prévoit des solutions autres que les licenciements lorsque la demande est faible (par exemple en donnant plus de latitude aux entreprises pour renégocier les salaires et le temps de travail), a divisé par deux les périodes de préavis, a réduit le montant des indemnités financières pour licenciement abusif, a simplifié les procédures administratives pour les licenciements collectifs, et a instauré un nouveau contrat de travail moins réglementé pour les petites entreprises de moins de 50 salariés. En France,

une réforme de 2013 du code du travail a assoupli la réglementation relative aux contrats à durée indéterminée, a instauré une taxe pour non-conversion de contrat – revêtant la forme d'une majoration des cotisations de sécurité sociale des employeurs – qui frappe les contrats à durée déterminée s'ils ne sont pas convertis en contrats à durée indéterminée à l'échéance, et a autorisé les partenaires sociaux – lorsque l'entreprise est en grande difficulté – à négocier un accord au niveau de l'entreprise concernant des réductions temporaires des salaires et du temps de travail en échange de garantie des emplois.

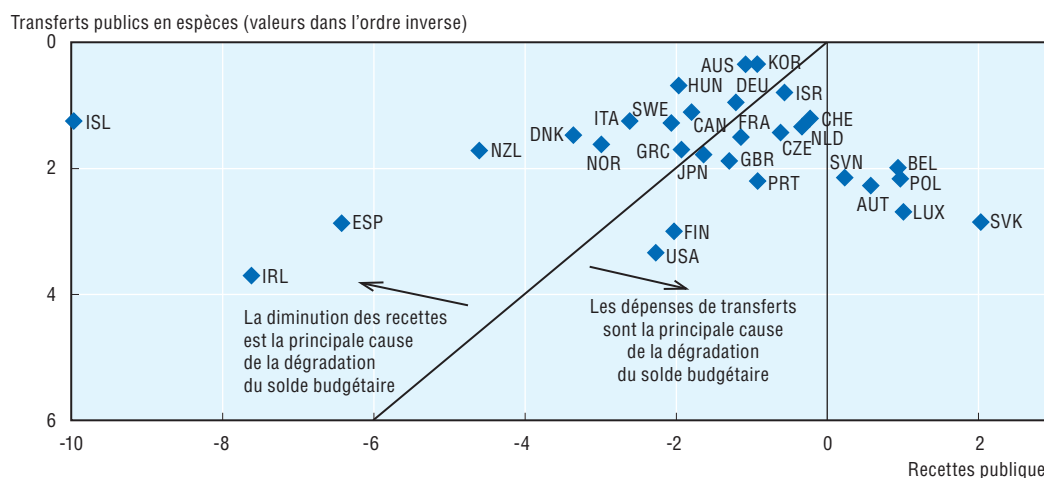
Des ressources adéquates pour des mesures de soutien contracycliques

Garantir que les mesures budgétaires sont soigneusement planifiées et équilibrent les mesures portant sur les dépenses et les recettes

La crise budgétaire n'est pas seulement une crise des dépenses. Les récessions provoquent la baisse de plusieurs sources de recettes importantes et sont fréquemment suivies par des périodes de quasi-stagnation des recettes. Pendant certaines phases de la Grande Récession, la baisse des recettes publiques dans de nombreux pays a souvent eu un impact plus fort sur le solde budgétaire que l'augmentation des dépenses de prestations. Par exemple, si en 2010 les recettes de l'Espagne avaient été les mêmes en termes réels qu'en 2007 (graphique 1.21), le déficit budgétaire aurait été réduit de plus de 6 points de pourcentage. Le retour aux niveaux de dépenses de prestations de 2007 aurait également réduit le déficit, mais de beaucoup moins (3 points de pourcentage).

Graphique 1.21. Déficit budgétaires après la récession initiale : rôle des variations des recettes et des transferts publics

Variation des dépenses et des recettes 2007-10, en termes réels, en pourcentage du PIB de 2010



Note de lecture : Par exemple, si en 2010 les recettes de l'Espagne avaient été les mêmes en termes réels qu'en 2007, le déficit budgétaire aurait été réduit de plus de 6 points de pourcentage. Le retour aux niveaux de dépenses de prestations de 2007 aurait également réduit le déficit, mais de beaucoup moins (3 points de pourcentage).

Note : Les variations des dépenses et des recettes sont mesurées en termes réels (en monnaie de 2010). Les valeurs, sur l'axe vertical, sont dans l'ordre inverse (une valeur positive indique une augmentation des dépenses de prestations sociales et, par conséquent, une dégradation du solde budgétaire).

Transferts publics : Toutes les prestations sociales en espèces versées par les pouvoirs publics. Recettes publiques : les recettes publiques correspondent aux recettes totales, fiscales et non fiscales, du secteur des administrations publiques (État et collectivités locales, plus sécurité sociale).

Source : OCDE (2011), « La crise économique et au-delà : Les politiques sociales pour la reprise », Document de référence pour la Réunion ministérielle du Comité ELSA sur la politique sociale, 2-3 mai, OCDE, Paris

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932994586>

Les mesures prises au chapitre des recettes ont un rôle important à jouer. Tant l'évolution des revenus au cours du temps que les données récentes révèlent un net basculement de la « capacité contributive » relative des groupes à bas et à hauts revenus

après une forte récession. Les pouvoirs publics devraient intégrer ces changements aux mesures fiscales visant à équilibrer les besoins de recettes et les problèmes de répartition, tels que les bienfaits de la croissance économique très inégalement répartis avant et depuis la crise, et les hausses de revenus considérables des plus aisés dans certains pays (Förster et al., 2014). À l'instar des réductions des dépenses, les mesures fiscales devraient être conçues, séquencées et ciblées soigneusement afin d'éviter d'étouffer la fragile reprise économique dans l'œuf. En outre, les besoins de recettes sont tels que les augmentations d'impôt dans quelque domaine que ce soit risquent d'être insuffisantes pour combler les besoins. Les efforts d'assainissement de ces dernières années se sont principalement concentrés sur les impôts sur le revenu et sur la consommation. Les pouvoirs publics devraient maintenant envisager des mesures telles que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, en déplaçant la charge fiscale du travail (et notamment des bas revenus) vers la consommation au sens large et la propriété immobilière (Commission européenne, 2013b ; FMI, 2013 ; LeBlanc et al., 2013). La résolution des problèmes liés à la politique fiscale, l'élargissement de l'assiette fiscale, la lutte contre l'évasion fiscale et la réduction de la charge fiscale pour les groupes à bas revenu en particulier pourraient également contribuer à la reprise de la croissance et à la diminution de la volatilité des recettes pendant le cycle économique.

La nécessité de politiques contracycliques

Les pouvoirs publics ont des difficultés à faire des économies. Ces difficultés peuvent s'expliquer par des considérations politiques (Alesina et Tabellini, 1990 ; Amador, 2003), et sont illustrées de façon frappante par le fait que de nombreux pays de l'OCDE ont creusé leur déficit budgétaire chaque année ou presque lors des trois ou quatre dernières décennies. L'un des risques d'une aggravation à long terme de la dette publique est que la conjonction de l'alourdissement du coût du service de la dette et de l'augmentation des dépenses en faveur des personnes âgées réduit la marge disponible pour des mesures sociales de redistribution et d'investissement en faveur des enfants et des personnes d'âge actif (Streck et Mertens, 2013 ; Immervoll et Richardson, 2011). Faute de corriger les déséquilibres budgétaires en phase de dynamisme de l'économie, les pressions jouant dans le sens d'un effort d'assainissement procyclique (autrement dit en période de ralentissement de l'activité ou de faible croissance) sont fortes, ce qui risque de retarder et de ralentir la reprise (voir encadré 1.2). En effet, une étude récente du FMI portant sur 17 pays de l'OCDE confirme la tendance en faveur de l'assainissement procyclique et souligne que les importants programmes d'ajustement budgétaire ont presque toujours eu lieu dans un contexte de « fondamentaux [macrofinanciers] initialement faibles » (Dell'Erba et al., 2013).

Une action contracyclique est nécessaire pour deux raisons. Premièrement, le besoin objectif d'une telle action est plus grand durant et après un ralentissement de l'activité (argument de l'équité). Deuxièmement, les reprises économiques ne répareront pas à elles seules les dommages causés par les récessions, entre autres parce que les pertes de revenus subies pendant la récession sont difficiles à inverser. La politique sociale contracyclique constitue donc une utilisation efficace des fonds publics et peut accroître le bien-être total en réduisant les coûts économiques et sociaux futurs (argument de l'efficacité). Les périodes de pauvreté et de chômage laissent des stigmates durables, qui conduisent indéniablement à une dégradation de l'emploi et des revenus à l'avenir, sans parler de l'impact négatif qu'ils ont sur divers autres résultats majeurs, comme la santé¹⁸. Lorsque ces stigmates sont importants, la hausse de la pauvreté et du chômage pendant et après une récession renforce le bien-fondé d'une intensification des efforts en matière de politique sociale.

Les pays de l'OCDE ont eu recours à des politiques sociales contracycliques d'ampleur et de type différents et ces différences constituent autant d'indications quant à la manière dont ces politiques pourraient être rendues plus réactives à l'évolution des conditions économiques et aux besoins des ménages. Par exemple, certains pays, comme la France, le Portugal et les États-Unis, ont activement élargi les prestations d'inactivité au début de la crise, et la plupart des pays dotés de solides prestations d'inactivité ont laissé ces dispositifs jouer à plein en les rendant accessibles à des chômeurs toujours plus nombreux, les aidant ainsi à limiter les pertes de revenus (voir graphique 1.17).

Certains pays parmi les plus touchés d'Europe du Sud, toutefois, étaient mal préparés aux conséquences sociales de la crise. Leurs accords de protection sociale étaient insuffisants et leurs mesures discrétionnaires n'ont pas véritablement renforcé l'aide aux groupes durement touchés, comme les chômeurs de longue durée ou les personnes avec peu ou pas d'expérience professionnelle. Leurs systèmes de prestations mal ciblés et coûteux ont en réalité contribué à la crise budgétaire profonde, qui a elle-même considérablement restreint les perspectives d'aide discrétionnaire lorsque cette dernière était le plus nécessaire. Une refonte importante des systèmes de transferts sociaux afin d'en améliorer le ciblage protégerait sans doute les groupes défavorisés plus efficacement et à moindre coût (Matsaganis, 2011 ; OCDE, 2013f).

Les États-Unis, où les transferts en faveur des personnes sans emploi étaient relativement modestes avant la crise, ont fait beaucoup plus d'efforts pour renforcer les mesures de soutien du revenu de manière contracyclique. Le système de transferts du pays oriente une grande partie des prestations en espèces destinées aux personnes d'âge actif vers les familles actives à bas revenu. Pour parer aux risques sociaux posés par une telle configuration politique lorsqu'un nombre croissant de personnes se retrouvent au chômage pendant de longues périodes, les États-Unis ont combiné un certain nombre de mesures discrétionnaires rapides avec des ajustements « automatiques » qui ont renforcé les prestations d'assurance chômage et les prestations servies à titre de filet de sécurité pendant la récession. À noter toutefois que leur niveau de départ était comparativement bas (Immervoll et Richardson, 2013). Le Canada a également associé des ajustements discrétionnaires et automatiques. Bien que les mesures discrétionnaires représentent la majorité des dépenses supplémentaires dans les deux pays, l'extension automatique des prestations décrites à la section 2 a rendu l'aide beaucoup plus contracyclique et a apporté un soutien additionnel aux régions économiquement plus fragiles¹⁹. Autre point important, ces dispositions automatiques renforcent également la crédibilité des réductions des dépenses dans un contexte de reprise. Ces expériences s'avèrent pertinentes pour les pays qui réfléchissent à la manière de mieux adapter les systèmes d'aide sociale aux variations des conditions économiques et aux besoins des ménages.

Trouver le bon équilibre entre les droits et les responsabilités des bénéficiaires des prestations est une manière de rendre les transferts plus réactifs aux conditions sur le marché du travail. Les obligations de recherche d'emploi et les mesures d'activation contribuent à garantir la diminution des dépenses au titre des prestations lorsque la demande de main-d'œuvre augmente. Elles offrent également aux administrations prestataires d'indemnités une certaine marge de manœuvre pour rendre ces prestations plus accessibles (par exemple en adaptant les critères d'accès aux conditions sur le marché du travail) lorsque les perspectives d'emploi sont mauvaises ou qu'un nombre croissant de chômeurs n'a pas d'expérience professionnelle récente. En outre, les politiques d'activation contribuent à un meilleur ciblage en subordonnant l'aide aux efforts en

matière de recherche d'emploi (Immervoll, 2012 ; OCDE, 2013g). S'il est bien conçu, ce ciblage peut, à son tour dégager la marge budgétaire et éventuellement susciter le soutien politique nécessaire pour venir en aide aux personnes et aux familles défavorisées.

Toutefois, un engagement crédible en faveur de la redistribution contracyclique repose sur la cohérence entre les dépenses sociales et les recettes qui les financent. Aux États-Unis, une marginalisation budgétaire, voire politique, des transferts des premier (assurance chômage) et second piliers [par exemple *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*] a frappé les personnes et les ménages sans emploi au cours des années d'expansion antérieures à la crise²⁰. À une époque où la reprise est encore fragile et la pauvreté élevée, l'érosion des sources de revenus antérieure à la crise engendrée par les réductions d'impôt procycliques (notamment dans le cas des fonds d'assurance chômage) exerce maintenant de fortes pressions en faveur de réductions budgétaires généralisées et de réductions spécifiques des prestations au niveau des États et au niveau fédéral.

Les indemnités de chômage, l'aide sociale en général et les programmes actifs du marché du travail représentent en moyenne moins de 10 % des dépenses publiques sociales dans la zone OCDE, mais, durant la phase de ralentissement, le renforcement de la demande en direction de ces programmes a été particulièrement fort. Même dans le contexte économique actuel, les possibilités de réaliser des économies restent limitées, et les réductions de la durée de versement des prestations et du nombre de bénéficiaires devraient, dans l'idéal, intervenir au rythme de la reprise. Les pouvoirs publics peuvent améliorer la durabilité budgétaire et sociale en s'engageant en faveur d'un financement à long terme afin d'équilibrer les finances tout au long du cycle économique et de soutenir efficacement le revenu pendant les périodes de récessions prolongées.

Les réformes structurelles doivent être poursuivies et être budgétairement et socialement durables

Les réformes structurelles clés des systèmes de protection sociale engagées avant la crise doivent se poursuivre. Le secteur des pensions de retraite et le secteur des dépenses de santé représentent chacun environ 30 % des dépenses publiques totales, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, et la réussite des réformes visant les pensions et les systèmes de santé est fondamentale pour réaliser l'assainissement des finances publiques tout en dégageant l'espace budgétaire nécessaire pour apporter un soutien adéquat aux catégories défavorisées, notamment dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population. Les réformes structurelles de la santé devraient se concentrer sur l'identification et la réduction des prestations de services inutiles et sur les économies par le biais de gains d'efficacité. Les coupes indifférenciées, par exemple sous la forme d'un relèvement du niveau de participation à la dépense, par exemple, devraient être évitées puisqu'elles limitent l'accès des plus vulnérables aux services de santé.

En ce qui concerne les pensions, les réformes de court terme et temporaires, comme le gel du niveau des prestations, peuvent avoir un impact immédiat sur les finances publiques, mais elles peuvent aussi accroître le risque de pauvreté chez les personnes âgées à faible revenu si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises en parallèle. Les réformes plus structurelles, destinées à rétablir la viabilité à long terme des systèmes de pension, qui passent, par exemple, par un relèvement de l'âge de la retraite et un allongement de la durée de cotisation exigée, peuvent permettre de réaliser des économies plus importantes, mais avec un plus grand décalage. S'il est vrai que les pressions budgétaires à court terme peuvent focaliser l'attention sur certaines dispositions spécifiques des régimes publics de pension, il convient d'avoir une vision plus large de la

question des revenus des retraités. La crise économique a déjà eu un grave impact sur les ménages. Et ce n'est pas terminé. Elle va également affecter la retraite de la population actuellement en âge de travailler. Le défi commun à toutes les catégories de dépenses est l'identification des réformes qui permettent d'alléger efficacement l'impact des crises économiques sur les ménages et les budgets publics, non seulement dans le contexte actuel mais aussi pour les années à venir.

Notes

1. Il n'existe pas de données récentes sur ce point pour l'ensemble de la zone OCDE, et les données disponibles concernent des pays diversement exposés à la crise.
2. Des éléments nouveaux démontrent que la durée du chômage détermine les chances d'obtenir un entretien d'embauche. On peut s'attendre à ce que cet effet soit plus fort lorsque le marché du travail est relativement tendu. Il devient donc plus préoccupant lorsque les marchés du travail se redressent (Kroft et al., 2013).
3. Le chômage tend à avoir des effets négatifs plus forts et plus durables au cours des premières années passées sur le marché du travail, notamment pour les jeunes défavorisés (OCDE, 2010a ; Scarpetta and Sonnet, 2012).
4. Les administrations publiques englobent les administrations centrales, les administrations d'États fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.
5. Immervoll et Richardson (2013) font la synthèse de plusieurs études réalisées récemment en Europe et aux États-Unis.
6. La pauvreté monétaire relative correspond à la part de la population disposant d'un revenu inférieur à la moitié du revenu national médian.
7. Les chiffres mettent en évidence l'évolution du revenu relatif pour différentes tranches de revenus. Les niveaux de départ sont très variables d'un pays à l'autre, les inégalités en termes de revenu marchand étant beaucoup plus fortes aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Pologne qu'au Danemark ou en Finlande.
8. L'insécurité alimentaire est donc un concept différent de la faim ou de la malnutrition (voir FAO, 1996 et 2012 ; Radimer, 2002).
9. La publication de l'OCDE intitulée *Comment va la vie ?* suit un éventail complet de résultats sur le plan du bien-être, en vue d'évaluer les tendances individuelles en la matière et les différences entre les pays (OCDE, 2013d).
10. La comptabilisation des suicides varie d'un pays à l'autre. En particulier, l'évolution du nombre de suicides recensés ne suit pas nécessairement celle du nombre de tentatives de suicide, qui pourrait présenter un intérêt similaire, voir supérieur, du point de vue de « l'insatisfaction à l'égard de l'existence ».
11. En Allemagne, la suppression de l'allocation transitoire, qui atténuait la perte de revenu lors du passage du régime d'assurance au dispositif d'assistance, a entraîné une baisse supplémentaire du TRN.
12. En Norvège, la suppression, en 2008, de la « prestation d'attente » a ramené la durée maximale d'indemnisation de cinq à deux ans et en 2010, le Danemark a fait passer la durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage de quatre à deux ans.
13. Au Canada, le nombre d'heures d'emploi assurables que les demandeurs d'emploi doivent cumuler pour avoir droit aux prestations de chômage varie également en fonction du taux de chômage des provinces.
14. Les politiques d'activation sont un ensemble de mesures qui soutiennent et encouragent : i) la recherche et l'obtention d'un emploi ; ii) une participation productive et enrichissante à la société ; et iii) l'auto-suffisance et l'indépendance par rapport aux aides publiques. Voir OCDE (2013g).
15. Immervoll (2013) évoque les possibilités de réforme des prestations d'inactivité dans un contexte de faiblesse du marché du travail, et les priorités en la matière.
16. Les femmes étant en moyenne payées sensiblement moins que les hommes, les ménages tendent souvent à subir une perte globale de revenu, même si les femmes s'efforcent de compenser la perte de gain de leur conjoint en travaillant sensiblement plus. Les inégalités de salaires persistantes entre les sexes limitent la capacité des femmes de stabiliser les revenus des familles. En outre, les

mauvaises conditions sur le marché du travail et la peur de perdre leur emploi conduisent certains à travailler plus longtemps sans être rémunérés en conséquence.

17. En 2011, 12 % des salariés de la zone OCDE travaillaient dans le cadre d'un contrat à durée déterminée. Cette proportion était beaucoup plus élevée parmi les jeunes. Un quart des salariés âgés entre 15 et 24 ans sont titulaires d'un contrat à durée déterminée dans la zone OCDE, et cette proportion atteint plus de 50 % en France, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal et en Suisse, et plus de 70 % en Slovénie (OCDE, 2013b).
18. Parmi les résultats essentiels, notamment en ce qui concerne les jeunes, on peut citer Bell et Blanchflower (2009), Mroz et Savage (2006), Oreopoulos et al. (2012), Gregg et Tominey (2005), Arulampalam (2001), Kletzer et Fairlie (1999), Ellwood (1982). La mise en évidence de l'effet stigmatisant des périodes de faible revenu et de chômage est cohérente avec les données historiques sur le revenu présentées dans le graphique 1.6 de la section 1 du présent chapitre, et le rôle que les variations cycliques des revenus jouent dans la hausse à long terme des inégalités : les groupes à faible revenu se retrouvent très loin derrière le reste de la population pendant les récessions, creusant des fossés que les reprises ultérieures ont souvent du mal à combler.
19. La disposition automatique la plus importante, à savoir la prolongation des périodes d'indemnisation du chômage, a été mise en place pour la première fois en 1970. Depuis que les destructions d'emploi enregistrées pendant la « Grande récession » ont battu tous les records des récessions précédentes, des dispositions correspondantes ont été prises dans la plupart des États (Vroman et al., 2003). Outre l'assurance chômage, un certain nombre de prestations services à titre de filet de sécurité intègrent également des dispositions qui en accroissent la générosité, ou les rendent plus facilement accessibles, dès lors que le taux de chômage d'un État dépasse un certain seuil (USDA, 2012). Les ajustements discrétionnaires comme les ajustements automatiques doivent être conçus avec soin, afin d'éviter les effets non souhaités, comme une entrave de la mobilité entre régions à haut niveau et régions à faible niveau de chômage.
20. En ce qui concerne les mesures TANF et la baisse du nombre de bénéficiaires, voir Anderson et al. (2011) ; Trisi et Pavetti (2012). Pour un examen et une évaluation des difficultés liées à l'assurance chômage, voir Vroman (2011, 2012) ; McKenna et Wentworth (2011) ; Evangelist (2013).

Références

- Agnello, L. et R. Souza (2012a), « Fiscal Adjustments and Income Inequality: A First Assessment », *Applied Economics Letters*, vol. 19, n° 16, pp. 1627-1632, <http://dx.doi.org/10.1080/13504851.2011.648315>.
- Agnello, L. et R. Souza (2012b), « How Does Fiscal Consolidation Impact on Income Inequality? », *Document de Travail*, n° 382, Banque de France.
- Alderman, L. (2013), « More Children in Greece Are Going Hungry », *The New York Times*, 17 avril.
- Alesina, A., et S. Ardagna (2012), « The Design of Fiscal Adjustments », *NBER Working Paper*, n° 18423, www.nber.org/papers/w18423.
- Alesina, A. et G. Tabellini (1990), « A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in Democracy », *Review of Economics Studies*, vol. 57, n° 3, pp. 403-414.
- Amador, M. (2003), « Savings under Political Compromise », document non publié, Université de Stanford, Stanford, États-Unis.
- Anderson, T., K. Kairys et M. Wiseman (2011), « Activation and Reform in the United States: What Time Has Told », dans I. Lodemel et A. Moreira (dir. pub.), *Workfare Revisited*, Oxford University Press, New York.
- Arulampalam, W. (2001), « Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages », *Economic Journal*, vol. 111, n° 475, pp. 585-606.
- Auerbach, A.J. et Y. Gorodnichenko (2012), « Measuring the Output Responses to Fiscal Policy », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, n° 2, pp. 1-27.
- Augusto, G. (2012), « Cuts in Portugal's NHS could compromise care », *The Lancet*, vol. 379, n° 400.
- Avram S., F. Figari, C. Leventi, H. Levy, J. Navicke, M. Matsaganis, E. Militaru, A. Paulus, O. Rastringina et H. Sutherland (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Paper*, n° EM 2/13.
- Ball, L., D. Leigh et P. Loungani (2011), « Painful Medicine », *Finance & Development*, pp. 20-23, septembre.
- Banque mondiale (2012), « History and Evolution of Social Assistance in Indonesia », *Social Assistance Program and Public Expenditure Review* n° 8, Banque mondiale, Jakarta.

- Bargain, O., H. Immervoll, A. Peichl et S. Sieglöcher (2012), « Distributional Consequences of Labor-demand Shocks: the 2008-09 Recession in Germany », *International Tax and Public Finance*, vol. 19, n° 1, pp. 118-138.
- Barr, A. et S.E. Turner (2013), « Expanding Enrollments and Contracting State Budgets. The Effect of the Great Recession on Higher Education », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 650, n° 1, pp. 168-193.
- Bell, D.N.F. et D.G. Blanchflower (2009), « What Should Be Done About Rising Unemployment in the OECD? », *IZA Discussion Paper*, n° 4455, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- BIT et OCDE (2011), « Vers des socles nationaux de protection sociale », Note de politique générale pour la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre, <http://www.oecd.org/fr/els/emp/48741072.pdf>.
- Bradford, W.D., et W.D. Lastrapes (2013), « A Prescription for Unemployment? Recessions and the Demand for Mental Health Drugs », *Health Economics*.
- Brooks-Gunn, J., W. Schneider et J. Waldfogel (2013), « The Great Recession and the Risk for Child Maltreatment », *Child Abuse and Neglect*, vol. 37, n° 10, pp. 721-729, octobre.
- Carneiro, A., P. Portugal et J. Varejão (2013), « Catastrophic Job Destruction », *IZA Discussion Paper*, n° 7670, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Casino, G. (2012), « Spanish Health Cuts Could Create 'Humanitarian Problem' », *The Lancet*, vol. 379, p. 1777.
- Castells, M., J. Caraça et G. Cardoso (dir. pub.) (2012), *Aftermath: The Cultures of the Economic Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- Catalano, R. (2009). « Health, Medical Care, and Economic Crisis », *New England Journal of Medicine*, vol. 360, n° 8, pp. 749-751.
- Catalano, R.A., W.A. Satariano et E.L. Ciemins (2003), « Unemployment and the Detection of Early Stage Breast Tumors Among African Americans and Non-Hispanic Whites », *Annals of Epidemiology*, vol. 13, pp. 8-15.
- Coleman-Jensen, A., M. Nord et A. Singh (2013), « Household Food Security in the United States in 2012 », ERR-155, US Department of Agriculture, Economic Research Service, septembre.
- Commission européenne (2013a), *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review*. Bruxelles, mars.
- Commission européenne (2013b), « Tax Reforms in EU Member States. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability », *Taxation Papers*, n° 38, Bruxelles.
- Cournède, B., A. Goujard, A. Pina et A. de Serres (2013), « Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 7, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxq6dzd4-en>.
- CPS (2013), *Social Europe. Current Challenges and the Way Forward*, rapport annuel 2012 du Comité de protection sociale, Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Inclusion », Commission européenne, Bruxelles.
- Cribb, J., A. Hood, R. Joyce et D. Phillips (2013), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2013 », *IFS Reports*, n° R81, Institute for Fiscal Studies, <http://dx.doi.org/10.1920/re.ifs.2013.0081>.
- Cunha, J.M., G. De Giorgi et S. Jayachandran (2013), « The Price Effects of Cash Versus In-kind Transfers », *NBER Working Paper*, n° 17456, National Bureau of Economic Research, Cambridge, États-Unis, www.nber.org/papers/w17456.
- Currie, J. et E. Tekin (2011), « Is the Foreclosure Crisis Making Us Sick? », *NBER Working Paper*, n° 17310, National Bureau of Economic Research, Cambridge, États-Unis.
- Dolls, M., C. Fuest et A. Peichl (2012), « Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe », *Journal of Public Economics*, vol. 96, n° 3-4, pp. 279-294.
- ECDC (2012), *Risk Assessment on HIV in Greece*, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, Stockholm.
- Edwards, R. (2008), « Who Is Hurt by Pro-cyclical Mortality? », *Social Science et Medicine*, vol. 67, n° 12, pp. 2051-2058.
- Eliason, M. et D. Storrie (2009), « Job Loss Is Bad for Your Health – Swedish Evidence on Cause-specific Hospitalization Following Involuntary Job Loss », *Social Science et Medicine*, vol. 68, n° 8, pp. 1396-1406.
- Ellwood, D.T. (1982), « Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes? », dans R.B. Freeman et D.A. Wise (dir. pub.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, University of Chicago Press et National Bureau of Economic Research.

- Dell'Erba, S., T. Mattina et A. Roitman (2013), « Pressure or Prudence? Tales of Market Pressure and Fiscal Adjustment », *Document de travail du FMI*, n° WP/13/170, Washington, DC.
- Eurofound (2013), *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Subjective well-being*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evangelist, M. (2013), « One-Two Punch: As States Cut Unemployment Benefit Weeks, Jobless Also Lose Federal Aid, Even as Jobs Remain Scarce », National Employment Law Project, New York.
- FAO (2012), *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- FAO (1996), *Sommet mondial de l'alimentation. Plan d'action*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, http://www.fao.org/wfs/index_fr.htm.
- Farinha Rodrigues, C. (2013), « Moving the Goalposts not once but twice: The Minimum Income Benefit in Portugal », *EUROMOD Working Paper*.
- Fiszbein, A. et N. Schady (2009), « Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty », *Policy Research Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- FMI (2013), *Fiscal Monitor. Taxing Times*, Fonds monétaire international, Washington, DC, October.
- FMI (2012a), *Fiscal Monitor, Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2012b), « The Good, the Bad and the Ugly: 100 Years of Dealing with Public Debt Overhangs », chapitre 3 de *World Economic Outlook*.
- Förster, M., A. Llana Nozal et V. Nafilyan (2014), « Trends in Top Incomes and their Taxation », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Fountoulakis, K. et al. (2012), « Letter », *The Lancet*, vol. 379, pp. 1001-1002.
- Frey, B.S. et A. Stutzer (2002), « What Can Economists Learn from Happiness Research? », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 402-435.
- Gauthier, A. (2010), *The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union*, DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, Commission européenne.
- Gené-Badia, J. et al. (2012), « Spanish Health Care Cuts: Penny Wise and Pound Foolish? », *Health Policy*, vol. 106, pp. 23-28.
- GMF (2013), *Transatlantic Trends*, German Marshall Fund of the United States.
- Goujard, A. (2013), « Cross-country Spillovers from Fiscal Consolidation », *document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1099, Éditions OCDE, Paris.
- Gregg, P. et E. Tominey (2005), « The Wage Scar from Male Youth Unemployment », *Labour Economics*, vol. 12, n° 4, pp. 487-509.
- Guajardo, J., D. Leigh et A. Pescatori (2011), « Expansionary Austerity New International Evidence », *Document de travail du FMI*, n° 11/158, Fonds monétaire international.
- Hijzen, A. et S. Martin (2012), « The Role of Short-Time Working Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-country Analysis », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 144, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gvx7247-en>.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 115, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>.
- HM Revenue and Customs (2013), « Child and Working Tax Credits Statistics », HMRC, Londres, avril.
- Holzer, H.J. et E. Dunlop (2013), « Just the Facts, Ma'am: Postsecondary Education and Labor Market Outcomes in the US. », *IZA Discussion Paper*, n° 7319, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Hoynes, H., D.L. Miller et J. Schaller (2012), « Who Suffers During Recessions? », *NBER Working Paper*, n° 17951, National Bureau for Economic Research.
- Immervoll, H. (2012a), « Minimum-Income Benefits in OECD Countries », dans D.J. Besharov et K.A. Couch (dir. pub), *Counting the Poor. New Thinking About European Poverty Measures and Lessons for the United States*, Oxford University Press. Également disponible dans *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 100, <http://dx.doi.org/10.1787/218402763872>.
- Immervoll, H. (2012b), « Reforming the Benefit System to 'Make Work Pay': Options and Priorities in a Weak Labour Market », *IZA Policy Paper*, n° 50, Institute for the Study of Labor, Bonn, www.iza.org/en/webcontent/publications/policypapers.

- Immervoll, H. (2005), « Falling Up the Stairs: The Effects of 'Bracket Creep' on Household Incomes », *Review of Income and Wealth*, vol. 51, n° 1, pp. 37-62.
- Immervoll, H. et L. Richardson (2013), « Redistribution Policy in Europe and the United States. Is the Great Recession a 'Game Changer' for Working-age Families? », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 150, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44xwtc0txp-en>.
- Immervoll, H. et L. Richardson (2011), « Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 122, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg5dlkhjq0x-en>.
- Immervoll, H. et S. Scarpetta (2012), « Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1, n° 9. www.izajolp.com.
- Immervoll, H., A. Peichl et K. Tatsiramos (dir. pub.) (2011), « Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution », *Research in Labor Economics*, vol. 32, Emerald Group Publishing Limited.
- Jenkins, S., A. Brandolini, J. Micklewright et B. Nolan (dir. pub.) (2012), *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press.
- Jordà, Ò. et A.M. Taylor (2013), « The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy », publication présentée lors du NBER Summer Institute.
- Joyce, R. (2012), « Tax and Benefit Reforms Due in 2012-13, and the Outlook for Household Incomes », IFS Briefing Note BN126, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Joyce, R. et P. Levell (2011), « The Impact in 2012-13 of the Change to Indexation Policy », IFS Briefing Note 120, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Karanikolos, M., P. Mladovsky, J. Cylus, S. Thomson, S. Basu, D. Stuckler, J.P. Mackenbach et M. McKee (2013), « Financial Crisis, Austerity, and Health in Europe », *The Lancet*, vol. 381, n° 9874, pp. 1323-1331.
- Kentikelenis, A. et al. (2011), « Health Effects of Financial Crisis: Omens of a Greek Tragedy », *The Lancet*, vol. 378, pp. 1457-1458.
- Kletzer, L.G. et R.W. Fairlie (2003), « The Long-Term Costs of Job Displacement for Young Adult Workers », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 56, n° 4, pp. 682-698.
- Koivumaa, H.H., R. Honkanen, H. Viinamaeki, K. Heikkilae, J. Kaprio, et M. Koskenvuo (2001), « Life Satisfaction and Suicide: A 20-Year Follow-up Study », *American Journal of Psychiatry*, vol. 158, n° 3, pp. 433-439.
- Kozman, D., C. Graziul, R. Gibbons et G.C. Alexander (2012), « Association Between Unemployment Rates and Prescription Drug Utilization in the United States, 2007-2010 », *BMC Health Services Research*, vol. 12, n° 1, p. 435.
- Kroft, K., F. Lange et M.J. Notowidigdo (2013), « Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 3, pp. 1123-1167, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjt015>.
- LeBlanc, P., S. Matthews et K. Mellbye (2013), « The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis », *OECD Taxation Working Papers*, No. 17, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k40l4dxk0hk-en>.
- Liaropoulos, L. (2012), « Greek Economic Crisis: Not a Tragedy for Health », *British Medical Journal* 2012, 345:e7988, BMJ Publishing Group, novembre.
- Lovenheim, M. (2011), « The Effect of Liquid Housing Wealth on College Enrolment », *Journal of Labor Economics*, vol. 29, n° 4, pp. 741-71.
- Lusardi, A., D. Schneider et P. Tufano (2010), « The Economic Crisis and Medical Care Usage », *NBER Working Paper*, n° 15843.
- Matsaganis, M. (2013), « The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses », Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- McGinnity, F. et H. Russell (2013), « Work-family Conflict and Economic Change », dans D. Gallie (dir. pub.), *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration. The European Experience*, Oxford University Press, Oxford.
- McKee, M. et al. (2012), « Austerity: A Failed Experiment on the People of Europe », *Clinical Medicine*, vol. 12, n° 4, pp. 346-350.
- McKenna, C. et G. Wentworth (2011), « Unraveling the Unemployment Insurance Lifeline », National Employment Law Project, New York.

- Miranti, R., Y. Vidyattama, E. Hansnata, R. Cassells et A. Duncan (2013), « Trends in Poverty and Inequality in Decentralising Indonesia », rapport du NATSEM préparé pour l'OCDE, National Centre for Social and Economic Modelling, Canberra.
- Mladdovsky, P. et al. (2012), « Health Policy Responses to the Financial Crisis in Europe », *Observer, Policy Summary* n° 5.
- Morgan, S.P., E. Cumberworth et C. Wimer (2011), « The GR Influence on Fertility, Marriage, Divorce, and Cohabitation », dans D. Grutsky, B. Western et C. Wimer (dir. pub.), *The Great Recession*, chapitre 8, Russell Sage Foundation, New York.
- Mroz, T.A. et T.H. Savage (2006), « The Long-term Effects of Youth Unemployment », *Journal of Human Resources*, vol. 41, n° 2, pp. 259-293.
- Observatoire (2012), « Health System Responses to Financial Pressures in Ireland: Policy Options in an International Context », Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, OMS-Europe.
- OCDE (2014a), *The 2012 Labour Market Reform in Spain : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014b), *Base de données sur les bénéficiaires des prestations sociales*, à paraître.
- OCDE (2013a), *Regards sur l'éducation 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-fr>.
- OCDE (2013b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.
- OCDE (2013c), « Aider les jeunes à prendre un meilleur départ: plan d'action de l'OCDE pour les jeunes », Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, Paris, 29-30 mai, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/presse/Plan-action-jeunes.pdf>.
- OCDE (2013d), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121195-fr>.
- OCDE (2013e), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-fr.
- OCDE (2013f), *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196490-en>.
- OCDE (2013g), « Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices », Groupe de travail du G20 sur l'emploi, rapport préparé pour le sommet du G20 à Saint-Petersbourg, juillet, www.g20.org, www.oecd.org/g20.
- OCDE (2013h), *Panorama de la santé 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr.
- OCDE (2013i), *Coping with Emigration in Baltic and East European Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204928-en>.
- OCDE (2013j), « Les réformes récentes des retraites et leur impact redistributif », *Panorama des pensions 2013 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OCDE (2013k), « How Much Scope for Growth and Equity-friendly Fiscal Consolidation? », Notes de politique économique du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 20, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-fr.
- OCDE (2012b), *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179660-fr>.
- OCDE (2012c), *Mal-être au travail ? Mythes et réalités sur la santé mentale et l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264124561-fr>.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr>.
- OCDE (2011b), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098794-fr>.
- OCDE (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096110-fr>.
- OCDE (2010b), *Optimiser les dépenses de santé*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264088832-fr>.

- OCDE (2009), « La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? », chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, pp. 17-115, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-2-fr.
- OCDE (2008a), « Tous les emplois sont-ils bons pour la santé ? L'impact du statut au regard de l'emploi et des conditions de travail sur la santé mentale », chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, pp. 203-240, http://dx.doi.org/empl_outlook-2008-6-fr.
- OCDE (2008b), *Croissance et inégalités? Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/9789264044210-fr>.
- OCDE (2007), *Les impôts sur les salaires 2006-2007 – Étude spéciale : Réformes fiscales et pression fiscale*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tax-wages-2007-fr>.
- Oreopoulos, P., T. von Wachter et A. Heisz (2012), « The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4, n° 1, pp. 1-29.
- Radimer, K. (2002), « Measurement of Household Food Security in the USA and Other Industrialized Countries », *Public Health Nutrition*, vol. 5, n° 6A, pp. 859-864.
- Rawdanowicz, L., E. Wurzel et A. Christensen (2013), « The Equity Implications of Fiscal Consolidation », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1013, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4dlvx2wjq0-en>.
- Richardson, D. (2011), « Child and Family Policies in a Time of Economic Crisis », *Children and Society*, vol. 24, pp. 495-508.
- Richardson, D. et J. Bradshaw (2012), « Family-oriented Anti-poverty Policies in Developed Countries », Document préparé à l'occasion de l'Expert Group Meeting on Good Practices in Family Policy Making: Family Policy Development, Monitoring and Implementation: Lessons Learnt, New York, 15-17 mai 2012.
- Scarpetta, S. et A. Sonnet (2012), « Investing in Skills to Foster Youth Employability – What Are the Key Policy Challenges? », *Intereconomics*, vol. 47, n° 1.
- Schoen, C. et al. (2011), « New 2011 Survey of Patients with Complex Care Needs in Eleven Countries Finds That Care Is Often Poorly Coordinated », *Health Affairs*, vol. 30, n° 12, pp. 2437-2448.
- Schoen, C. et al. (2010), « How Health Insurance Design Affects Access to Care and Costs, by Income, in Eleven Countries », *Health Affairs*, vol. 29, n° 12, pp. 2323-2334.
- Shaefer, H.L. et K. Edin (2013), « Rising Extreme Poverty in the United States and the Response of Federal Means-Tested Transfer Programs », *Social Service Review*, vol. 87, n° 2.
- Streeck, W. et D. Mertens (2013), « Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism », dans A. Schäfer et W. Streeck (dir. pub.), *Politics in the Age of Austerity*, Polity Press.
- Stuckler, D., S. Basu, M. Suhrcke, A. Coutts et M. McKee (2009), « The Public Health Effect of Economic Crises and Alternative Policy Responses in Europe: An Empirical Analysis », *The Lancet*, vol. 374, pp. 315-323.
- Stuckler, D., B. Sanjay, M. Suhrcke, A. Coutts et M. McKee (2011), « Effects of the 2008 Recession on Health: A First Look at the European Data », *The Lancet*, vol. 378, pp. 124-125.
- Suhrcke, M. et D. Stuckler (2012), « Will the Recession Be Bad for Our Health? It Depends », *Social Science & Medicine*, vol. 74, pp. 647-653.
- Sullivan, D. et T. von Wachter (2009), « Job Displacement and Mortality: An Analysis Using Administrative Data », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 3, pp. 1265-1306.
- Tefft, N. et A. Kageleiry (2013), « State-level Unemployment and the Utilization of Preventive Medical Services », *Health Services Research*.
- Trisi, D. et L. Pavetti (2012), « TANF Weakening as a Safety Net for Poor Families », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC., www.cbpp.org/files/3-13-12tanf.pdf.
- United States Department of Agriculture (2012), *Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program Households: Fiscal Year 2011*.
- Vangool, K. (2014), « Health and the Economic Crisis », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Vroman, W. (2012), « The Challenge Facing the UI Financing System », *Unemployment and Recovery Project Working Paper*, n° 3, Urban Institute, Washington, DC.
- Vroman, W. (2011), « Unemployment Insurance and the Great Recession », *Unemployment and Recovery Project Working Paper*, n° 2, Urban Institute, Washington, DC.

- Vroman, W., J.B. Wenger et S.A. Woodbury (2003), « Extended Unemployment Benefits », *Employment Research*, vol. 10, n° 2, Upjohn Institute, Kalamazoo, États-Unis.
- Whiteford, P. (2013), « Poverty in a Time of Prosperity », *Inside Story*, <http://inside.org.au/poverty-in-a-time-of-prosperity/#sthash.BTLVNeGN.dpuf>.
- Woo, J., E. Bova, T. Kinda et Y.S. Zhang (2013), « Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say? », *Document de travail du FMI*, n° 13/195, Fonds monétaire international.
- Zahradnik, B. and R. Ribeiro (2003), « Heavy Weather: Are State Rainy Day Funds Working? », Center on Budget and Policy Priorities. Washington, DC, mai, www.cbpp.org/archiveSite/5-12-03sfp.pdf.

ANNEXE 1.A1

Méthode utilisée pour constituer les groupes de pays dans le graphique 1.8

Les indicateurs utilisés pour constituer les groupes sont les suivants :

- Revenu des ménages (évolution de 2007 à 2010) : revenu réel moyen disponible des ménages. *Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus. Voir également chapitre 3 « Revenu des ménages ».*
- Dépenses sociales publiques (évolution de 2007/08 à 2012/13) : dépenses sociales publiques réelles. Données manquantes pour le Japon et la Turquie. *Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales. Voir également chapitre 5 « Dépenses sociales ».*
- Efforts d'assainissement récents (2011/12 à 2014) : évolution des soldes sous-jacents des administrations publiques en pourcentage du PIB. Données manquantes pour le Chili, le Mexique, la République slovaque et la Turquie. *Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93 (mai 2013).*
- Efforts d'assainissement prévus à l'avenir (2014 à 2030) : assainissement annuel moyen à compter de 2014 pour atteindre un niveau théorique de dette publique brute (60 % du PIB) en 2030. Données manquantes pour le Chili, le Mexique, la Norvège et la Turquie. *Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93 (mai 2013).*

Les pays ayant enregistré une variation supérieure à la moyenne du pays plus 0.5 écart-type ont été classés dans les groupes « forts », tandis que ceux ayant enregistré une variation inférieure à la moyenne du pays moins 0.5 écart-type ont été classés dans les groupes « faibles ».



Extrait de :
Society at a Glance 2014
OECD Social Indicators

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2014), « La crise et ses retombées : les sociétés et les politiques sociales mises à l'épreuve », dans *Society at a Glance 2014 : OECD Social Indicators*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.