

Session 1.

La crise économique et au-delà : les politiques sociales pour la reprise



Une protection sociale qui fonctionne bien est particulièrement importante durant des périodes comme celle que nous connaissons actuellement. En maintenant et en renforçant les transferts de revenu et les mesures axées sur l'emploi, immédiatement après la crise, nous avons contribué à préserver les revenus des familles et avons soutenu la demande globale et l'emploi. Alors que les économies sortent de la récession, ces politiques conservent toute leur pertinence : elles peuvent aider à susciter une reprise soutenue, riche en emplois et équitable.

Néanmoins, les systèmes de protection sociale sont sous tension. La majorité des gouvernements sont engagés dans un effort d'assainissement budgétaire pour tenter d'interrompre la spirale de la dette publique. La limitation des dépenses sociales, qui représentent la moitié environ du total des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE, doit jouer un rôle dans le processus d'assainissement budgétaire. Mais cela est difficile dans le contexte d'un besoin accru d'aides publiques et cela aura des conséquences sur le plan de la pauvreté et des inégalités. En outre, la crise économique et la lenteur de la reprise ont encore avivé l'urgence qu'il y a à relever les défis structurels auxquels sont confrontés les États protecteurs.

Un espace budgétaire réduit

Les pays de l'OCDE sortent de la récession économique avec des contraintes budgétaires et des perspectives financières différentes, mais la majorité d'entre eux se trouvent confrontés à de sérieux défis. En moyenne, le déficit total dans les pays de l'OCDE devrait excéder 6 % du PIB en 2011 et la dette publique brute totale, en 2011, devrait représenter 100 % du PIB. Dans plusieurs pays, les niveaux d'endettement sont notablement supérieurs mais, dans environ un tiers des pays, les déficits seront vraisemblablement égaux ou inférieurs à 3 % du PIB et le ratio dette/PIB inférieur à 60 %.

En comparaison avec les économies de l'OCDE, les grandes économies émergentes se trouvent en meilleure situation du point de vue de leurs finances publiques. La plupart d'entre elles n'ont connu qu'un ralentissement de courte durée dans leur croissance économique, bien que les dépenses publiques aient augmenté plus rapidement que les recettes. Dans les économies émergentes du G20, les déficits budgétaires ont été maintenus en-deçà de 4 % du PIB

en 2010. Dans certaines économies émergentes, comme l'Inde, les déficits sont beaucoup plus importants mais ils sont soutenables tant que la croissance économique reste élevée.

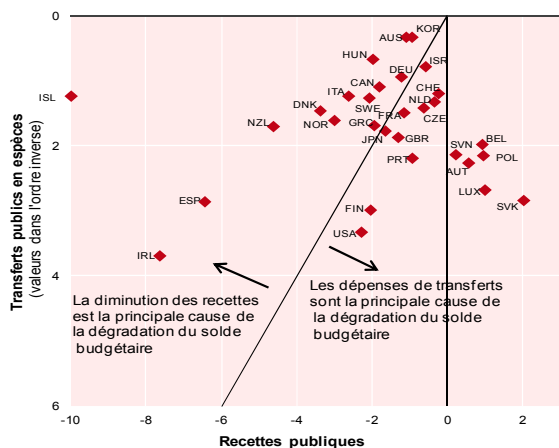
La nécessité et l'urgence d'un effort d'assainissement budgétaire à court terme varient donc selon les pays. Cependant, on estime que les déficits actuels sont, pour l'essentiel, « structurels » et non pas « conjoncturels », dans de nombreux pays de l'OCDE. Lorsque tel est le cas, les gouvernements continueront donc de dépenser plus qu'ils ne perçoivent en recettes alors même que la reprise sera bien enclenchée. Tous les pays doivent rechercher les moyens de maximiser l'utilité de l'argent consacré aux systèmes de protection sociale.

Les récessions ont deux effets délétères sur les finances publiques : elles abaissent les recettes et augmentent les dépenses en prestations, ce qu'on veut voir sur le graphique 1. Les recettes publiques réelles ont diminué, en règle générale, d'environ 2 % du PIB, dans tous les pays sauf six. Les dépenses réelles en transferts ont augmenté dans *tous* les pays, généralement d'environ 1-2 % du PIB. L'importance

relative des deux facteurs varie, l'augmentation des dépenses en prestations étant l'élément dominant dans environ la moitié des pays et la diminution des recettes l'élément dominant dans l'autre moitié.

Graphique 1. Déficits budgétaires : variation des recettes et transferts publics

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



Informations sur les données concernant Israël :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Source: D'après OCDE (2010), *Perspectives économiques*, n° 88.

En inversant le mouvement récent d'accroissement des dépenses de protection sociale on ferait un grand pas dans le sens de l'atténuation des problèmes budgétaires. Et, de fait, de façon réaliste, s'agissant des réformes indispensables de la politique sociale à court terme, il faudra trouver les moyens de « faire plus avec moins ». Cependant, réduire les dépenses sociales ne suffira pas pour restaurer la santé des finances publiques. Même si les dépenses de transferts renouaient avec les niveaux d'avant la crise, cela éliminerait moins d'un tiers du déficit budgétaire dans la plupart des pays. Qui plus est, aucun pays de l'OCDE n'est parvenu à opérer des réductions de cette ampleur en période de faible croissance et de haut niveau de chômage.

Politique sociale, pauvreté et inégalités

L'accentuation des inégalités de revenu et, dans de nombreux cas, l'augmentation des taux de pauvreté étaient manifestes dès avant la crise, dans de nombreux pays. L'accroissement du nombre des ménages sans emploi entraîne une vive contraction des revenus marchands dans les groupes à bas revenus. A l'inverse, les revenus dans la partie supérieure de la distribution continuent souvent de progresser en période de ralentissement et, lorsqu'ils baissent, la perte relative de revenu tend à être plus limitée que pour les titulaires de bas revenus.

L'expérience passée montre qu'il est très difficile de couper dans les dépenses sociales sans accentuer les inégalités. Pour réaliser des économies notables à court terme, il faut couper dans les prestations ; or celles-ci, naturellement, concernent essentiellement les familles à bas revenus. Des politiques bien ciblées de soutien des revenus sont donc nécessaires à la fois en phase de récession et durant la reprise. Les seules stratégies de redistribution fondées sur les transferts publics ne seraient, toutefois, ni efficaces ni financièrement tenables. Un enjeu clé pour la politique du marché du travail et la politique sociale est de faciliter et d'encourager une croissance de l'emploi qui profite, en particulier, aux groupes à bas revenus.

Au moment de planifier des mesures d'assainissement budgétaire, la stabilité relative des hauts revenus est un élément à prendre en compte. Récemment, un certain nombre de pays confrontés à de gros besoins de recettes ont alourdi la charge fiscale pesant sur les hauts revenus. Le besoin en recettes supplémentaires excède largement ce qui peut être recouvré auprès des très hauts revenus, et il faut avoir en tête le souci de l'efficacité économique et de la croissance. Mais, historiquement, les tendances en matière de revenus révèlent un net déplacement de la « capacité contributive » relative des groupes à bas revenus vers les groupes à hauts revenus après une forte récession. Compte tenu des considérations d'équité et des besoins actuels en recettes, il peut donc se justifier d'envisager des réformes fiscales progressives (par exemple, en réduisant les possibilités d'évasion fiscale pour les groupes à hauts revenus).

Associer comme il convient mesures visant les recettes et mesures visant les dépenses

Dans la pratique, l'effort d'assainissement budgétaire passera vraisemblablement par des mesures visant les recettes et des mesures visant les dépenses. Des réductions de prestations et des relèvements d'impôts convenablement ciblés peuvent limiter les conséquences négatives sur le plan de la répartition. Du côté de la fiscalité, en remplaçant des mécanismes coûteux et mal ciblés de modération des prélèvements indirects (pour l'alimentation, l'habillement, etc.) par des mesures de soutien direct au profit des ménages à bas revenus, on réaliserait des gains financiers appréciables et on réduirait les inégalités. Des mesures progressives comme le relèvement du plafond pour les cotisations de sécurité sociale ou la réduction des phénomènes d'évasion ou de fraude fiscale dans les groupes à hauts revenus permettraient aussi de générer des recettes tout en renforçant la redistribution.

Du côté des prestations également, les mesures ciblées aident à rendre l'effort d'assainissement budgétaire plus équitable. La mise sous condition de ressources peut réduire les dépenses en prestations tout en protégeant les plus vulnérables. Mais cela peut aussi avoir un coût économique car cela crée des mécanismes désincitatifs vis-à-vis du travail et cela peut se traduire par un faible taux de recours aux prestations. Dans le contexte d'un effort d'assainissement budgétaire, un aspect important est la nécessité de ressources administratives et opérationnelles suffisantes pour permettre une mise en œuvre effective des mesures de ciblage.

Cibler les *comportements* (par exemple, une démarche active de recherche d'emploi) ou d'*autres caractéristiques que le revenu* est un autre moyen de réaliser des économies sans toucher aux incitations vis-à-vis de l'activité. On peut évoquer, par exemple, le recours à des indicateurs larges de privation auxquels de nombreux pays se réfèrent pour déterminer l'éligibilité à un logement social. Cela peut être une bonne base pour un ciblage efficace, en particulier pour l'accès aux services et aux transferts en nature, sans réduire les incitations à trouver un emploi. Des *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.

La politique sociale, un investissement dans l'avenir

Le calendrier et le ciblage des mesures d'assainissement budgétaire ont aussi des conséquences à plus long terme, même si celles-ci sont difficiles à quantifier et souvent controversées. Dans certains domaines de l'action sociale, il y a toutefois des éléments forts qui témoignent clairement d'avantages à long terme ou de coûts qui devraient orienter les décisions sur la façon de répartir l'effort d'épargne entre les différents secteurs des budgets de la protection sociale.

Les précédentes récessions ont montré que les dispositifs qui conduisent à des retraits précoces du marché du travail, systèmes de préretraite et prestations d'invalidité, par exemple, entraînent des augmentations importantes et pratiquement irréversibles des dépenses sociales. Il faut donc à tout prix éviter ce type de dispositifs. D'autres politiques ont un coût à court terme mais ont le potentiel d'engendrer des retombées bénéfiques intéressantes à l'avenir. C'est le cas, notamment, des politiques actives du marché du travail, en particulier en faveur des

jeunes, et des dispositifs destinés à aider à concilier travail et vie de famille. Les mesures qui préservent le bien-être des enfants, en particulier durant les années formatrices de la petite enfance, sont également une priorité majeure. Les services ou biens fournis par la puissance publique font partie intégrante d'un soutien équilibré aux groupes vulnérables, qu'il s'agisse des enfants, des demandeurs d'emploi, d'individus présentant des problèmes de santé ou de groupes en grande précarité (personnes sans domicile fixe, par exemple). Les services publics peuvent revêtir une importance toute particulière lorsque des taux de pauvreté élevés rendent l'accès aux services marchands difficile pour de nombreuses personnes.

Renforcer la capacité des ménages de faire face : politiques sociales actives et contribution des femmes

Les politiques sociales actives parviennent mieux à restaurer l'autonomie si elles tiennent compte autant qu'il est possible de la situation familiale des personnes sans emploi. Cependant, à ce jour, les mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise se concentrent essentiellement sur les pertes d'emploi considérées isolément. Or les mesures de soutien à l'activité ne devraient pas se limiter aux seuls demandeurs d'emploi mais viser, aussi, le partenaire qui ne travaille pas.

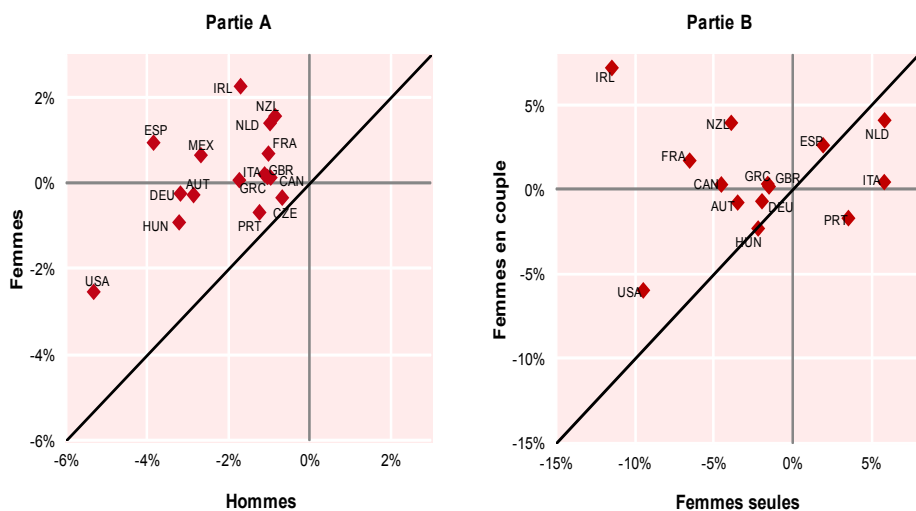
L'emploi féminin a généralement beaucoup moins souffert que l'emploi masculin, durant la crise récente. Cela s'explique en grande partie par les pertes de production dans des secteurs comme les industries manufacturières et la construction où la main-d'œuvre est majoritairement masculine. Mais les réductions d'emploi dans le secteur public, annoncées ou déjà engagées dans plusieurs pays, vont certainement modifier cette situation car l'emploi féminin se trouve concentré dans le secteur public, dans de nombreux pays.

Cependant, les femmes sont plus nombreuses aujourd'hui qu'à l'occasion des précédentes récessions à avoir une expérience, actuelle ou récente, du marché du travail. Cela accroît leur capacité de compenser en partie les pertes de revenu de leur partenaire, que ce soit en prenant un emploi ou en travaillant davantage. De nouvelles données concernant le marché du travail montrent à quel point l'emploi féminin est important pour atténuer les difficultés économiques. Les pertes d'emploi et les réductions de temps de travail chez les hommes vivant en couple ont abaissé le volume global d'heures travaillées au sein des couples, dans des proportions allant de 5.5 % aux États-Unis à 0.7 % en

République tchèque (partie A du graphique 2). Les réductions du temps de travail ont également été appréciables dans certains des pays où la situation n'a guère changé sur le plan du chômage (Autriche, Allemagne). Sur la même période, le temps de travail des femmes a *augmenté* ou diminué dans une moindre proportion que celui des hommes. La partie B du graphique 2 montre que les femmes vivant en couple sont nettement plus susceptibles de travailler davantage que les femmes seules.

Graphique 2. Dans la plupart des pays, l'emploi des femmes améliore grandement la capacité des familles d'absorber les chocs économiques

Nombre total d'heures de travail effectuées par les hommes et par les femmes : variation depuis le début de la crise



Source : Calculs de l'OCDE à partir des données nationales sur la population active et des Enquêtes européennes sur les forces de travail.

La mesure dans laquelle les femmes vivant en couple ont pu compenser la perte de revenu subie par leur partenaire varie selon les pays. Lorsque les femmes

travaillent déjà à plein temps, elles n'ont pas la possibilité de travailler beaucoup plus. Cependant, de nombreuses femmes travaillent à temps partiel, ce qui leur laisse une marge pour augmenter leur temps de travail, même dans les pays où le taux d'emploi des femmes est comparativement élevé. Dans quelques pays, le temps de travail additionnel des femmes excède légèrement les réductions du temps de travail des hommes. Cependant, les femmes étant, en moyenne, nettement moins bien rémunérées que leur partenaire, le ménage tend néanmoins à subir une perte de revenu, même si le nombre total d'heures travaillées reste inchangé, voire augmente.

Les éléments de politique publique sont de nature à jouer un rôle décisif en la matière. Les écarts de salaires entre hommes et femmes sont un obstacle à l'emploi des femmes. Les phénomènes désincitatifs créés par la fiscalité et les prestations non liées à l'exercice d'un emploi peuvent aussi affecter la décision vis-à-vis de l'activité tant du principal apporteur de revenu au sein du ménage que du second apporteur de revenu. Les allocations chômage soumises à conditions de ressources, par exemple, qui sont réduites en fonction des revenus du partenaire, peuvent dissuader les femmes de travailler davantage. Les politiques qui cherchent à corriger les écarts d'emploi et de salaires entre hommes et femmes tendent à renforcer la capacité des familles de faire face aux chocs économiques et à améliorer leurs perspectives de tirer parti de la reprise. ■

Questions

- 1** Comment les pays rééquilibrent-ils les politiques fiscales et de transferts pour favoriser une reprise équitable ?
- 2** Quels aspects des politiques de protection sociale et des politiques sociales actives devraient-ils être considérés comme des priorités au moment d'opérer des choix difficiles de réduction des dépenses sociales ?
- 3** Quelles sont les politiques les mieux à même d'encourager un plus fort attachement au travail de la part de tous les membres du ménage et de renforcer la capacité des ménages de tirer rapidement parti de la reprise ?

www.oecd.org/social/ministerielle