

LE POINT SUR LES DÉPENSES SOCIALES

Les dépenses sociales sont en baisse dans certains pays mais, dans beaucoup d'autres, elles se maintiennent à des niveaux historiquement élevés

Résultats issus de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX), novembre 2014



Direction
de l'emploi,
du travail et des
affaires sociales

De nouvelles données de l'OCDE montrent que, ces dernières années, l'Allemagne, le Canada, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande et le Royaume-Uni ont enregistré des baisses substantielles de leurs dépenses sociales en pourcentage de leur PIB mais que, dans la plupart des pays, les dépenses sociales se maintiennent à des niveaux historiquement élevés. Dans certaines économies émergentes, les dépenses publiques sont en-deçà de la moyenne de la zone de l'OCDE, les chiffres les plus bas s'observant en Inde et en Indonésie et les plus élevés au Brésil où — comme dans les pays de l'OCDE — les dépenses de pension et de santé constituent des postes de dépenses sociales très importants. Les nouvelles données SOCX montrent aussi que les systèmes de protection sociale soumis à condition de revenu sont beaucoup plus développés dans les pays de l'OCDE anglophones et non européens qu'en Europe continentale. Enfin, les niveaux de dépenses sociales apparaissent beaucoup plus semblables dans les pays de l'OCDE quand on tient compte du rôle des prestations sociales privées et de l'impact des systèmes fiscaux, et si la France reste le pays qui dépense le plus en termes de dépenses sociales, les États-Unis occupent alors la deuxième place.

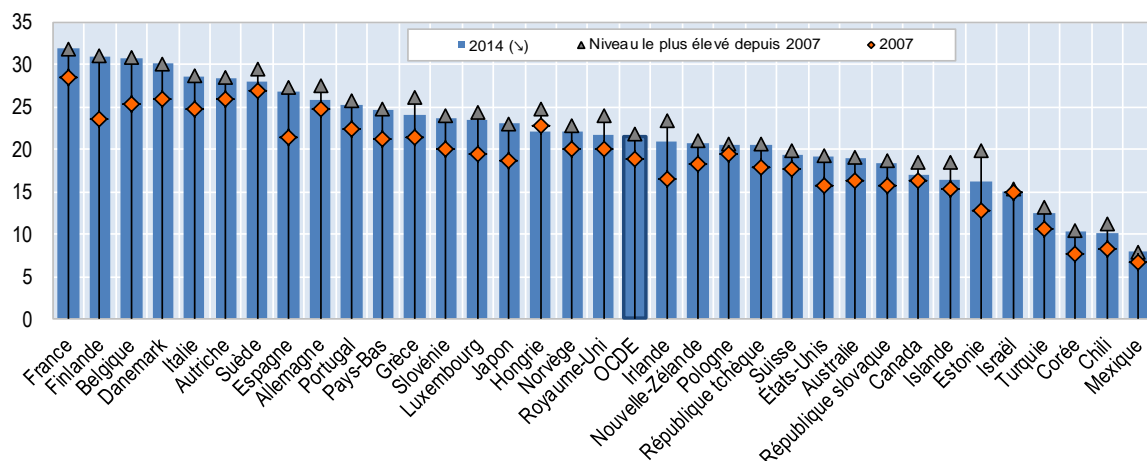
Les dépenses sociales publiques représentent plus de 20 % du PIB, en moyenne, dans la zone de l'OCDE

En 2014, les pays de l'OCDE consacrent plus d'un cinquième de leurs ressources économiques à la protection sociale publique. Le ratio des dépenses sociales publiques au PIB est particulièrement élevé, à plus de 30 % du PIB, au Danemark, en Belgique, en Finlande et en France (où il atteint le niveau le plus élevé, à près de 32 % du PIB), l'Italie, l'Autriche, la Suède, l'Espagne et l'Allemagne consacrant aussi plus d'un quart de leur PIB aux

dépenses sociales publiques (graphique 1). À l'autre extrême, on trouve des pays non européens comme la Turquie, la Corée, le Chili et le Mexique qui consacrent moins de 15 % de leur PIB à la protection sociale. Les niveaux de dépenses dans ces trois derniers pays sont aujourd'hui similaires à ce qu'ils étaient en Europe dans les années 60. De fait, les systèmes de protection sociale dans de nombreux pays européens, au Japon et aux États-Unis ont mis 50 ans pour devenir les systèmes très étendus qu'ils sont aujourd'hui (graphique 2).

1 Les dépenses sociales publiques représentent 22 % du PIB en moyenne dans la zone de l'OCDE

Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, en 2007, niveau le plus élevé depuis 2007 et en 2014



Note : Dans tout ce document, la flèche vers le haut (▲) ou la flèche vers le bas (▼) se rapporte à la variable par rapport à laquelle les pays sont classés de gauche à droite par ordre croissant (ou décroissant).

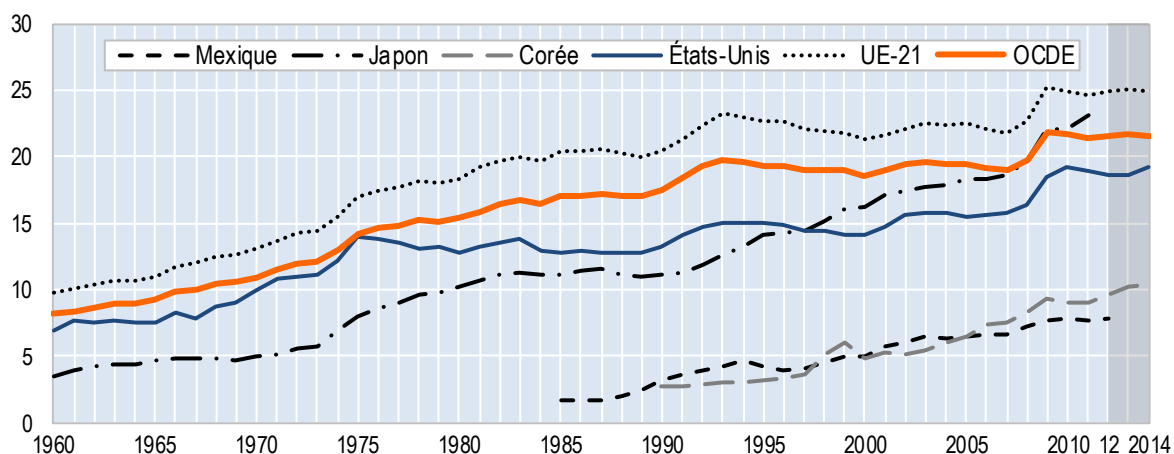
Le « niveau le plus élevé depuis 2007 » correspond au point le plus haut du ratio des dépenses sociales au PIB sur la période 2007-2014, en l'occurrence 2009 sauf pour les États-Unis (2010), le Japon et la Sloveie (2011), la Grèce et le Mexique (2012), la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, l'Espagne et la Suisse (2013), l'Australie, la République tchèque, la Finlande, la Corée et les Pays-Bas (2014).

Pour plus de précisions sur la méthodologie des estimations pour les années récentes, ainsi que les données détaillées de dépenses sociales par programme, voir plus loin l'encadré « Que trouve-t-on dans la base SOCX ? ». Les données concernant l'année la plus récente se réfèrent à 2011 pour le Japon, 2012 pour le Mexique et 2013 pour le Chili, Israël, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

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. 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.

2 Des systèmes de protection sociale très étendus se sont mis en place au fil du temps

Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB sur la période 1960-2014



Les dépenses sociales sont en baisse dans certains pays mais, dans de nombreux pays, elles se maintiennent à des niveaux élevés

En période de ralentissement économique, le ratio des dépenses sociales au PIB augmente habituellement, les dépenses publiques augmentant du fait d'un besoin accru d'aide sociale, tandis que, dans le même temps, la croissance faiblit (le PIB étant le dénominateur). Au moment du déclenchement de la Grande Récession, ces deux effets ont contribué à un alourdissement rapide du ratio des dépenses sociales publiques au PIB, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, ce ratio passant de 18.9 % en 2007 à 21.9 % en 2009, même si les estimations pour ces dernières années suggèrent qu'il a quelque peu régressé depuis, ressortant à 21.6 % du PIB en 2014.

Cependant, si les dépenses sociales n'ont pas beaucoup baissé, ces dernières années, dans la plupart des pays, dans certains pays de l'OCDE elles se sont notablement réduites depuis le point haut atteint en 2009. Depuis cette date, le ratio des

dépenses au PIB a diminué dans la proportion de 1.5 à 2.5 points de pourcentage en Allemagne, au Canada, en Hongrie, en Irlande, en Islande et au Royaume-Uni, et de 3.5 % du PIB en Estonie. La baisse la plus rapide a été enregistrée en Grèce où le ratio des dépenses sociales au PIB a baissé de près de 2 points de pourcentage par rapport au point haut atteint en 2012 (graphique 1).

Quand on compare les niveaux actuels de dépenses sociales aux niveaux d'avant la crise, en 2007, on constate que le ratio des dépenses sociales publiques au PIB est de plus de 4 points de pourcentage supérieur, en 2014, en Belgique, au Danemark, en Irlande, au Japon (2011), au Luxembourg, en Espagne et, particulièrement, en Finlande. Il n'y a qu'en Hongrie où le ratio des dépenses sociales publiques au PIB est aujourd'hui inférieur (de près d'un point de pourcentage) à ce qu'il était en 2007; le Canada, l'Allemagne et Israël enregistrent, pour leur part, des ratios de dépenses publiques se situant dans une limite d'un point de pourcentage par rapport aux niveaux de 2007.

Que trouve-t-on dans la base SOCX ?

La nouvelle version de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX) contient des séries de données détaillées sur les dépenses afférentes aux programmes sociaux sur la période 1980-2011/12 pour les 34 pays de l'OCDE. SOCX présente les prestations, publiques et privées, à finalité sociale ventilées entre plusieurs domaines : vieillesse, survie, incapacité, santé, famille, programmes actifs du marché du travail, chômage, logement et autres domaines de la politique sociale. SOCX prend en compte les dépenses publiques au titre de l'éducation et de la garde des jeunes enfants jusqu'à l'âge de six ans mais pas les dépenses publiques afférentes à l'éducation au-delà de cet âge. En plus des informations détaillées disponibles pour la période 1980-2011, (y compris 2012 pour l'Australie, le Canada, la Corée, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ; et 2013 pour le Chili, Israël et la Turquie) SOCX inclut des indicateurs des dépenses sociales publiques agrégées pour 2012-2013 sur la base des agrégats nationaux et sur des estimations pour 2014. Les données 2014 ont été estimées sur la base de sources nationales pour les pays de l'OCDE non européens et/ou d'OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE*, publiées en mai 2014, et sur la base de données macroéconomiques annuelles (AMECO) de la Commission européenne, publiée en mai 2014. Dans le cas de la Suisse, les données COFOG ont été utilisées.

La base SOCX inclut aussi des indicateurs sur les dépenses sociales nettes (après impôts) pour 33 pays en 2011 (les informations sur l'imposition des prestations, souvent, ne deviennent disponibles que deux ans après l'année budgétaire). Pour la majorité des pays, des séries chronologiques sont disponibles depuis 2001. Les données fiscales prennent en compte l'imposition directe des prestations, la fiscalité indirecte sur les consommations liées aux prestations et les allègements fiscaux à finalité sociale.

Les données pour 24 pays européens ont été fournies par Eurostat sur la base des informations contenues dans le système européen de protection sociale intégrée (SESPROS), tandis que les informations pour les autres pays ont été fournies par les correspondants nationaux. Les données sur la santé et sur les programmes actifs du marché du travail proviennent de la base de données de l'OCDE sur la santé et de la base de données OCDE/Eurostat sur les politiques du marché du travail. Les informations sur l'imposition directe des prestations et sur les allègements fiscaux à finalité sociale ont été fournies par les délégués au groupe de travail n° 2 sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales du Comité des affaires fiscales de l'OCDE.

Il convient de garder à l'esprit que la qualité des données sur l'effet des systèmes fiscaux (qui sont souvent des estimations fondées sur des modèles fiscaux) et sur les dépenses sociales privées et les dépenses des collectivités locales (du fait d'une sous-déclaration) n'est pas aussi bonne que la qualité des informations sur les dotations budgétaires à des fins sociales. Pour plus de précisions sur les sources et la méthodologie de SOCX et les indicateurs des dépenses sociales, voir Adema, W., P. Fron et M. Ladaique (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) », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper n° 124* (www.oecd.org/fr/social/depenses.htm).

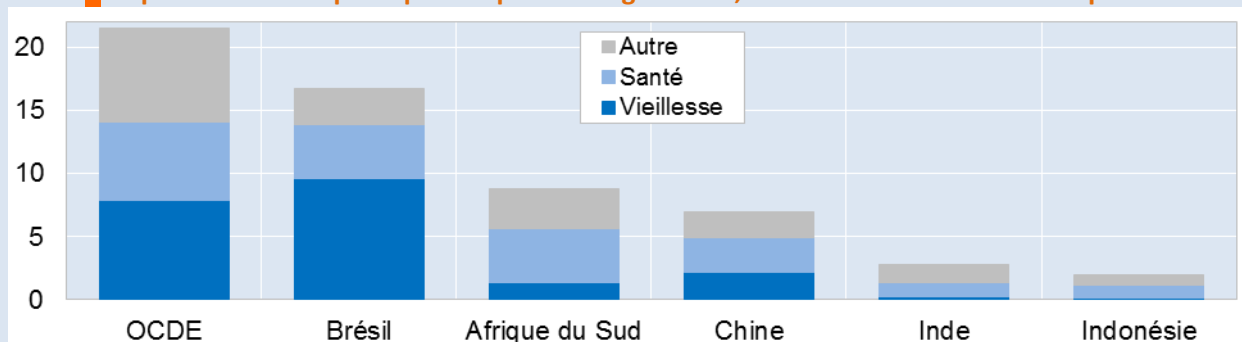
Dépenses sociales publiques au Brésil, en Chine, en Inde, en Indonésie et en Afrique du Sud

Dans des économies émergentes comme le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud, il y a de grandes disparités dans la nature et le niveau des dépenses sociales. C'est au Brésil que les dépenses sociales publiques sont le plus proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE, se situant très légèrement au-dessus de 15 % du PIB. Au Brésil, les dépenses publiques afférentes aux pensions représentent près de 10 % du PIB (estimation prudente, voir la note sous le graphique), contre une moyenne de 8 % du PIB pour la zone de l'OCDE. C'est d'autant plus préoccupant que le Brésil est un pays relativement jeune qui compte huit personnes d'âge actif pour un senior, soit deux fois plus d'actifs pour un senior qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE. Par rapport aux dépenses publiques de pension, les dépenses consacrées à d'autres types de programmes sociaux, par exemple au dispositif « Bolsa Familia » qui vient en aide aux familles avec enfants à très bas revenu, sont relativement limitées.

En 2009, les dépenses sociales publiques en Chine représentaient environ 7 % du PIB, ce qui est comparable à la moyenne des dépenses sociales dans la région Asie/Pacifique (OCDE, 2014, *Society at a Glance, Asia/Pacific*). Les dépenses afférentes aux prestations de vieillesse en espèces représentaient environ 2.5 % du PIB, les versements au titre de l'aide sociale représentant à peine plus d'un demi-point de pourcentage du PIB. Par comparaison, les dépenses sociales publiques en Inde (où les dépenses afférentes aux programmes du marché du travail ressortent à 0.6 % du PIB) et en Indonésie sont beaucoup plus faibles. Cependant, les données disponibles concernant les dépenses sociales publiques sous-estiment vraisemblablement l'effort véritablement consenti par la puissance publique du fait de la sous-déclaration des dépenses supportées par les États et autres collectivités locales dans ces pays très peuplés.

Enfin, les dépenses publiques en Afrique du Sud représentaient environ 8.7 % du PIB en 2012, dont la moitié environ était consacrée à la santé. Dans la catégorie des autres types de dépenses, il convient de citer des programmes importants en faveur de la population d'âge actif — par exemple, « Community Work Programme », « Extended Public Works Programme » et « Child Support Grant ». Les dépenses de pension sont faibles par rapport à ce qu'on observe dans certaines autres économies émergentes car elles consistent essentiellement en pensions à caractère social destinées à assurer un minimum de base aux personnes âgées démunies.

3 Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, 2012 ou dernière année disponible



Note : Les dépenses publiques de santé sont issues de la base de données mondiale sur les dépenses de santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (<http://apps.who.int/nha/database>) ; les autres sources utilisées ont été ajustées pour la santé lorsque nécessaire afin d'éviter un double comptage. Les données pour le Brésil se réfèrent aux dépenses sociales fédérales, telles que présentées dans Castro, J. de, J. Ribeiro, J. Chaves et B. Duarte (2012), *Gasto Social Federal : prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Brasília (septembre). Ces données ne couvrent pas les dépenses des autorités locales, y compris les dépenses afférentes aux anciens fonctionnaires au niveau des États et des villes. Les prestations versées aux anciens fonctionnaires fédéraux (essentiellement des pensions) représentaient 2.3 % du PIB en 2009. On dénombrait alors 450 000 fonctionnaires retraités fédéraux et 535 000 fonctionnaires retraités au niveau des collectivités locales et des États [Ministério da Previdência Social (2009), *Vue d'ensemble de la protection sociale au Brésil*, deuxième édition, janvier]. Par conséquent, les dépenses publiques au titre des pensions versées aux anciens agents des États et des collectivités locales — non reprises ici — pourraient bien représenter environ 2.5 % du PIB. Les données pour la Chine, l'Inde et l'Indonésie sont issues de la base de données sur la protection sociale de la Banque asiatique de développement (<http://spi.adb.org/spidmz/index.jsp>) ; et les données pour l'Afrique du Sud proviennent du National Treasury of the Republic of South Africa (2014), du Budget national 2014, Estimations des dépenses nationales.

Les pensions et la santé sont les principaux postes de dépenses sociales

Les pays consacrent, en moyenne, davantage de ressources aux prestations en espèces (12.3 % du PIB) qu'aux services sociaux et de santé (8.6 % du PIB), mais on observe une répartition plus équilibrée des dépenses entre prestations en espèces et prestations en nature dans les pays nordiques, au Canada, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Des pays qui dépensent peu comme le Mexique et la Corée axent essentiellement leur protection sociale sur les services (graphique 3).

Les prestations en espèces en faveur de la population d'âge actif représentent 4.4 % du PIB, en moyenne, dans la zone de l'OCDE (graphique 3), les allocations chômage représentant 1 % du PIB, les prestations invalidité/maladie 1.8 %, les prestations en espèces à caractère familial 1.3 % et les autres prestations en espèces 0.4 %.

Les dépenses publiques de santé sont un autre volet très important de la politique sociale (graphique 3). En moyenne, dans la zone de l'OCDE, les dépenses publiques de santé sont passées de 4 % du PIB en 1980 à 6 %. Cette progression s'explique par plusieurs facteurs, dont la hausse relative des prix de la santé et du coût des technologies médicales (OCDE, 2014, *Statistiques de*

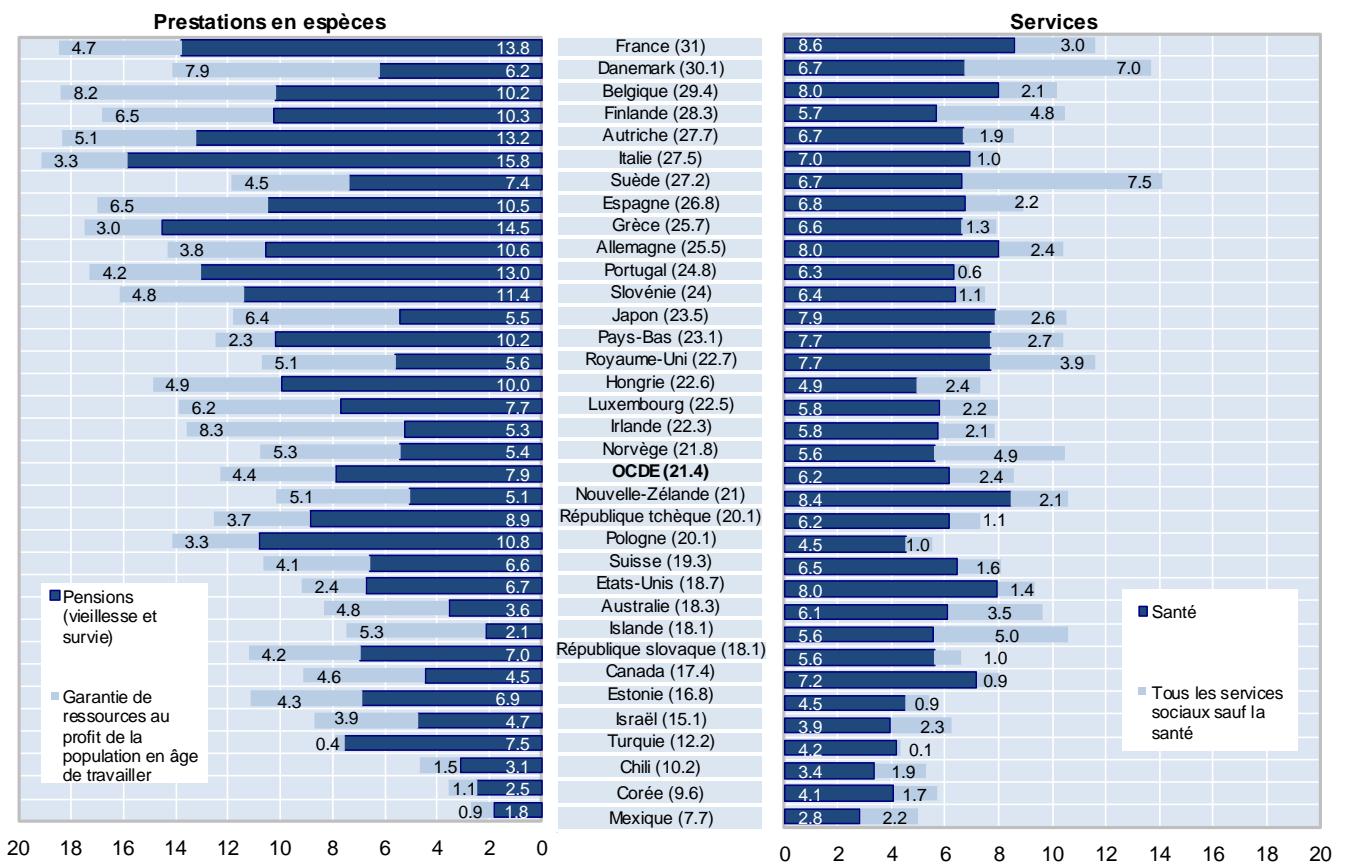
l'OCDE sur la santé 2014) et, dans une moindre mesure, l'augmentation de la part de la population âgée.

En termes de dépenses, les versements au titre des pensions de régime public représentent la composante la plus importante de la politique sociale puisqu'ils absorbent à peine moins de 8 % du PIB. Il y a de grandes disparités entre pays dans les dépenses publiques de pension qui, dans une certaine mesure, s'expliquent par des différences dans la structure de la population. Par exemple, les dépenses publiques de pension en Italie représentent 15.8 % du PIB alors qu'elles ne sont que de 1.8 % du PIB au Mexique, mais le Mexique est un pays relativement jeune qui compte neuf personnes d'âge actif pour un senior, soit trois fois plus d'actifs par rapport au nombre de seniors qu'en Italie (OCDE, 2014, *Panorama de la société*). Dans le même temps, le profil d'âge de la population en Italie et au Japon est similaire, mais les dépenses publiques de pension en Italie représentent 5.6 points de pourcentage de PIB de plus qu'au Japon : la nature des systèmes de pension est un élément déterminant du niveau des dépenses de pension.

Depuis 1980, les dépenses publiques de pension ont augmenté de 2 points de pourcentage de PIB, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, et l'évolution démographique continue d'exercer une pression à la hausse sur les dépenses de pension. OCDE (2013) *Panorama des pensions 2013* et OCDE (2012) *Pensions*

4 Les pensions et la santé sont les principaux postes de dépenses sociales publiques

Dépenses sociales publiques par grands domaines de l'action publique, en pourcentage du PIB, 2012 ou dernière année disponible¹



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB. Les dépenses afférentes aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) ne peuvent pas être ventilées entre prestations en espèces et services ; elles sont toutefois incluses dans le total des dépenses publiques (indiqué entre parenthèses). La garantie de revenu au profit de la population d'âge actif correspond aux catégories suivantes de la base SOCX : prestations d'invalidité, prestations familiales en espèces, allocations chômage et autres domaines de la politique sociale. Les données pour l'Australie, le Canada, le Chili, Israël, la Corée, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis se réfèrent à 2012 ; les autres données se réfèrent à 2011.

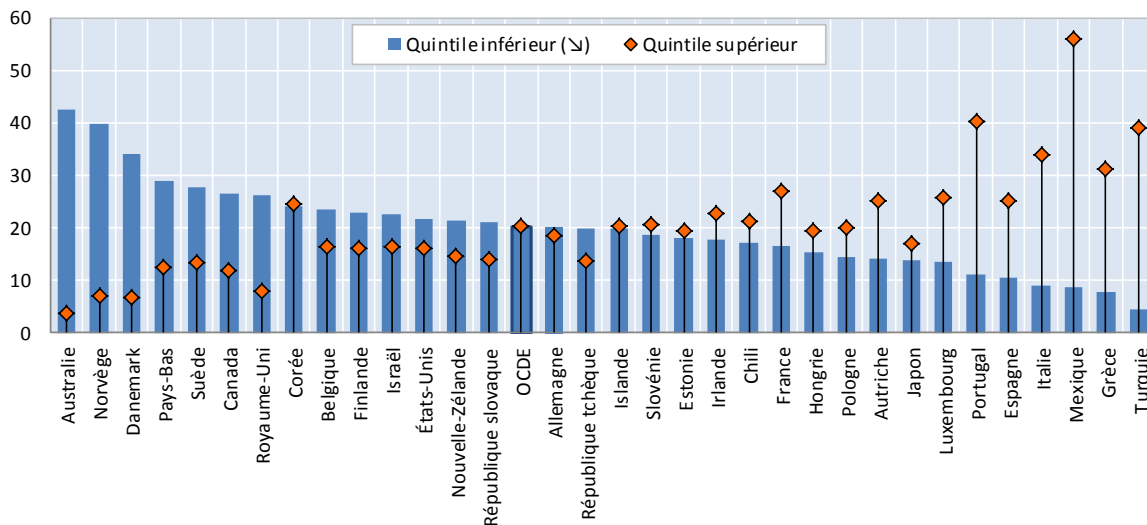
Outlook 2012 montrent que, dans de nombreux pays, les réformes des pensions ont amélioré la viabilité financière des systèmes de pension grâce, par exemple, à des procédures d'indexation des prestations moins généreuses, à une plus large place faite aux dispositifs privés et/ou aux cotisations définies ou à un relèvement de l'âge de la retraite. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, le relèvement graduel de l'âge ouvrant droit à une pension au titre du dispositif « New Zealand Superannuation », l'âge minimum étant porté progressivement de 60 à 65 ans sur la période 1992-2001, a contribué à un recul des dépenses publiques de pensions en Nouvelle-Zélande, qui sont passées de 6.8 % du PIB à 4.6 % sur cette même période 1992-2001.

Les transferts sociaux vont-ils aux ménages riches ou aux ménages pauvres ?

Des prestations en espèces peuvent être versées à différents types de ménages pour diverses raisons, parce que les personnes sont à la retraite, handicapées, au chômage ou sans sources de revenus, pour aider les ménages à supporter les coûts que cela représente d'élever des enfants ou pour aider les ménages qui interrompent leur activité pour s'occuper de très jeunes enfants ou de proches malades et/ou âgés. Le fait de percevoir des prestations peut donc dépendre de diverses situations ; cela ne signifie pas nécessairement que les ménages qui perçoivent ces prestations sont pauvres.

5 La part des prestations sociales allant aux ménages à faible revenu varie largement dans la zone de l'OCDE

Pourcentage des prestations sociales publiques en espèces versées aux quintiles inférieur et supérieur, en 2011



Note : Le quintile inférieur/supérieur est défini comme les 20 % de la population vivant avec le revenu équivalent disponible le plus bas/le plus élevé.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, <http://oe.cd/idd>.

Le graphique 5 montre la part des prestations sociales en espèces versées au quintile des plus bas revenus et au quintile des plus hauts revenus dans les pays de l'OCDE. Il y a clairement une grande variabilité, entre les pays de l'OCDE, dans l'importance des transferts sociaux au profit des ménages à faible revenu et des ménages à haut revenu. La part des prestations en espèces versées aux ménages se situant au bas de l'échelle des revenus excède 25 % de la totalité des prestations en espèces au Royaume-Uni, au Canada et aux Pays-Bas et elle atteint les niveaux les plus élevés en Norvège et en Australie, ressortant à 40 %, alors qu'elle est d'environ 10 % dans les pays méditerranéens et de 5 % en Turquie. Par contre, dans ces derniers pays, les transferts sociaux vont souvent aux ménages les plus riches car ils ont souvent un lien avec l'historique d'emploi dans le secteur formel et consistent souvent en paiements de pensions au profit des travailleurs retraités. Les prestations sociales liées aux gains représentent aussi d'importants transferts en espèces au profit du quintile des plus hauts revenus en Autriche, en France et au Luxembourg.

Mise sous condition de revenu des prestations en espèces

Un niveau de dépenses relativement important au titre des prestations en espèces au profit des ménages à bas revenu peut être lié à un niveau global de dépenses élevé au titre des prestations en espèces et/ou à un fort ciblage au sein des dispositifs sociaux (Adema et al., 2014). L'accès aux prestations sociales peut être directement subordonné au niveau de revenu et/ou aux ressources (par exemple, le patrimoine) des ménages et, de fait, les gouvernements s'orientent de plus en plus vers la mise sous condition de revenu pour s'assurer que les mesures d'aide sociale bénéficient aux ménages les moins aisés, compte tenu des difficultés budgétaires.

Pour la première fois cette année, la base SOCX a recueilli des informations détaillées permettant de savoir si les prestations

sociales sont soumises ou non à condition de revenu et/ou de ressources, les prestations soumises à condition de revenu étant les prestations qui visent à éviter que le revenu des ménages ne tombe en-dessous d'un certain niveau et qui ne sont accordées qu'en deçà d'un certain niveau de revenu et de patrimoine s'agissant de la mise sous condition de ressources.

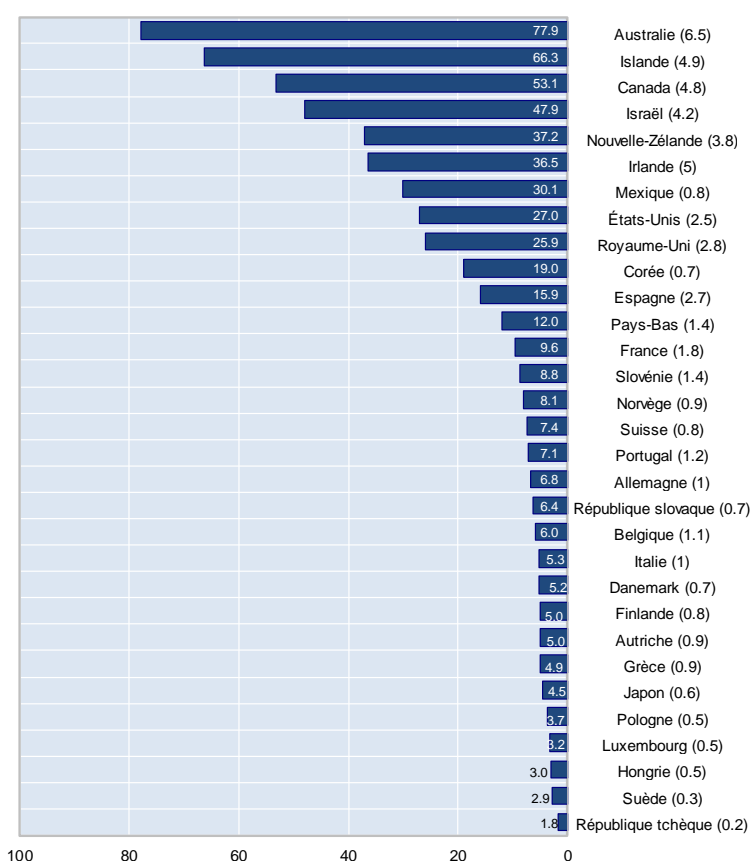
Le graphique 6, partie A, montre que la condition de revenu s'applique essentiellement dans les pays non européens et/ou anglophones et joue un rôle beaucoup plus limité dans les systèmes de protection sociale d'Europe continentale. Par exemple, en Australie, les dépenses sociales dans le cadre de dispositifs soumis à condition de revenu représentent 6.5 % du PIB ou près de 80 % du total des prestations sociales publiques en espèces. Par contre, la plupart des prestations en espèces, en Europe continentale, ne sont pas soumises à condition de revenu ni de ressources et les prestations soumises à condition de revenu représentent moins de 2 % du PIB, sauf en Espagne où les dépenses liées aux allocations chômage soumises à condition de revenu sont aujourd'hui 2.5 fois plus élevées qu'elles ne l'étaient avant la crise.

Dans la plupart des pays, les prestations soumises à condition de revenu prennent essentiellement la forme de mesures d'aide au revenu de la population d'âge actif (graphique 6, partie B). Cependant, en Australie, en Islande, au Canada, en Grèce, en Israël, en Corée, en Norvège et en Espagne, au moins 40 % des prestations soumises à condition de revenu prennent la forme de pensions de vieillesse et de survie.

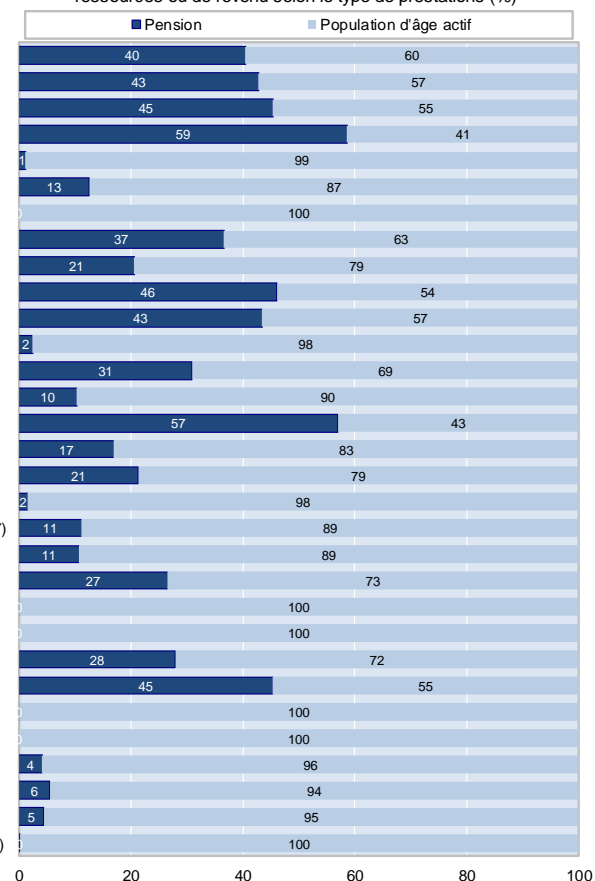
6 La mise sous condition de revenu de l'aide sociale joue un rôle limité en Europe continentale

Dépenses publiques afférentes aux prestations soumises à condition de revenu et de ressources en pourcentage des dépenses sociales publiques afférentes aux prestations en espèces (et en pourcentage du PIB entre parenthèses), 2012 ou dernière année disponible

Partie A. Dépenses afférentes aux prestations en espèces soumises à condition de ressources ou de revenu en pourcentage des dépenses sociales publiques afférentes aux prestations en espèces



Partie B. Répartition des prestations en espèces soumises à condition de ressources ou de revenu selon le type de prestations (%)



Note : Sont incluses les dépenses suivantes au titre de prestations en espèces soumises à condition de revenu : dépenses liées à d'autres risques - autres domaines de la politique sociale, comme indiqué dans la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX), dépenses soumises à condition de revenu au titre du chômage (aide aux chômeurs, en Allemagne, par exemple), versements soumis à condition de revenu au profit des personnes âgées et des personnes handicapées (Belgique et Royaume-Uni, par exemple), autres prestations soumises à condition de revenu (prestations de survivant, transferts en espèces au profit des familles), tandis que sont exclues les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail, du logement ou de l'aide médicale soumise à condition de revenu.

Aux États-Unis, les dépenses sociales publiques sont relativement faibles mais le pays se classe au deuxième rang, au niveau mondial, par l'importance de ses dépenses sociales totales

Jusqu'à présent, l'analyse a essentiellement porté sur les dépenses sociales publiques afférentes aux prestations en espèces et aux services sociaux et de santé, et, aux États-Unis et dans d'autres pays non européens de l'OCDE, ces dépenses sont plus faibles que dans la plupart des pays européens. Cependant, en se focalisant sur les budgets publics, on méconnaît deux aspects importants qui influent sur les montants totaux de dépenses sociales et sur les comparaisons internationales, à savoir : 1) les dépenses sociales privées ; et 2) l'impact du système fiscal.

Dépenses sociales privées

Les dépenses sociales privées concernent les prestations sociales versées dans le cadre du secteur privé (à l'exclusion des transferts entre individus) auxquelles s'attachent un élément d'obligation et/ou une redistribution entre les personnes, du fait, par exemple, de la mise en commun des cotisations et de la mutualisation des

risques en termes de santé et de longévité. Les pensions sont une composante très importante des dépenses sociales aussi bien publiques que privées. Les paiements de pension privés peuvent découler de dispositifs, obligatoires ou facultatifs, liés à l'emploi (parfois, au niveau des branches ou des secteurs, comme c'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni), ou découler de plans de pension individuels bénéficiant d'un avantage fiscal (comme c'est le cas, par exemple, aux États-Unis, avec les comptes retraite individuels). En 2011, les paiements de pension privés représentaient environ 3 % du PIB au Canada, en Islande et au Japon, environ 5 % du PIB au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et atteignaient le niveau le plus élevé en Suisse, ressortant à environ 6 % du PIB.

Les prestations sociales privées sont beaucoup moins susceptibles de prendre la forme de transferts en espèces au profit de la population d'âge actif. En termes de dépenses, les prestations maladie et invalidité étaient particulièrement importantes en Autriche, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suisse, où elles atteignent 1 % du PIB, et elles étaient d'environ 2 % du PIB en Islande. Les dépenses sociales privées incluent aussi

les prestations et services fournis par les organisations non gouvernementales (ONG) aux plus nécessiteux, mais ces dépenses, souvent, ne sont pas enregistrées centralement et elles sont sous-estimées dans la base SOCX.

Les dépenses au titre des services de santé dont le coût est directement supporté par le patient ne sont pas considérées comme faisant partie des dépenses sociales, mais de nombreux plans d'assurance santé privés, dans les pays de l'OCDE, impliquent une mise en commun des cotisations et une mutualisation des risques au sein de la population assurée. Les dépenses de santé privées représentaient 0.6 % du PIB, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, en 2012. Ce type de dépenses représentait 1.5 % du PIB en France et 2.5 % du PIB au Chili mais, parmi les pays de l'OCDE, c'est aux États-Unis que les dépenses d'assurance santé privées sont les plus importantes, s'élevant à 5.7 % du PIB. Si l'on ajoute à cela les dépenses publiques de santé qui s'élevaient à 8 % du PIB cette même année, et le manque à gagner lié aux avantages fiscaux accordés sur les primes d'assurance santé (un peu plus de 0.5 % du PIB), les dépenses totales de santé aux États-Unis représentent 14 % du PIB, soit 4 points de pourcentage de plus qu'en France, pays qui arrive au deuxième rang des pays de l'OCDE pour les dépenses de santé.

Au total, en 2011/12, les dépenses sociales privées représentaient en moyenne 2.6 % du PIB dans la zone de l'OCDE. C'est aux États-Unis que les dépenses sociales privées jouent le rôle le plus important, ressortant à près de 11 % du PIB, alors qu'elles s'établissent entre 4 et 7.5 % du PIB au Chili et au Canada, entre 5 et 6 % au Danemark, en Islande et au Royaume-Uni, et à plus de 7 % aux Pays-Bas et en Suisse.

L'impact du système fiscal

Le système fiscal peut influencer sur les dépenses sociales de trois façons :

1. L'État peut soumettre les transferts en espèces aux prélèvements au titre de l'impôt direct sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale. En 2011, les autorités danoises ont récupéré plus de 5 % des dépenses sociales publiques grâce à la taxation directe des revenus perçus sous forme de prestations, et les prélèvements sur les prestations représentent également plus de 2.5 % du PIB en Autriche, en Italie, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède.
2. L'État perçoit aussi des taxes indirectes sur les consommations que permettent les prestations et ces taxes indirectes représentaient en moyenne 2 % du PIB, dans la zone de l'OCDE, en 2011. Le taux des taxes à la consommation est souvent beaucoup plus faible dans les pays de l'OCDE non européens où les recettes fiscales issues des consommations rendues possibles par les prestations représentent souvent moins de 1 % du PIB. En Europe, ces recettes fiscales représentent entre 1.8 % et 3 % du PIB.
3. L'État peut aussi accorder des avantages fiscaux à finalité sociale pour apporter directement une aide sociale ou pour encourager l'offre privée de mesures d'aide sociale.

- a) Les avantages fiscaux à finalité sociale qui représentent une aide directe pour les ménages sont assimilables à des prestations en espèces et il s'agit souvent de mesures d'aide en faveur des familles avec enfants — abatement fiscal ou crédit d'impôt au titre des enfants, par exemple. Les avantages fiscaux à finalité sociale représentaient environ 1 % du PIB en République tchèque, en France, en Allemagne, au Portugal et en Hongrie — pays qui a introduit un crédit d'impôt au titre des enfants en 2011.
- b) Les avantages fiscaux à finalité sociale, destinés à encourager l'offre de prestations sociales privées courantes, sont particulièrement importants aux États-Unis, où ils représentent environ 1.4 % du PIB, dont près de 80 % consistent en l'exonération de cotisations employeur des cotisations d'assurance maladie.

Ces diverses mesures produisent un effet fiscal net (graphique 7). Les montants récupérés, grâce à la fiscalité directe et à la fiscalité indirecte, sur les revenus perçus sous forme de prestations excèdent la valeur des avantages fiscaux à finalité sociale dans presque tous les pays, particulièrement en Europe, les montants récupérés représentant 5 % du PIB ou plus en Autriche, en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède, le maximum, à 8-9 % du PIB, s'observant au Danemark. Dans les pays de l'OCDE non européens, les montants globaux récupérés sur les dépenses sociales grâce à la fiscalité sont beaucoup plus faibles et négligeables en Corée et au Mexique et, aux États-Unis, le montant des avantages fiscaux à finalité sociale et les montants récupérés sur les revenus perçus sous forme de prestations grâce à la fiscalité en gros s'équilibrent.

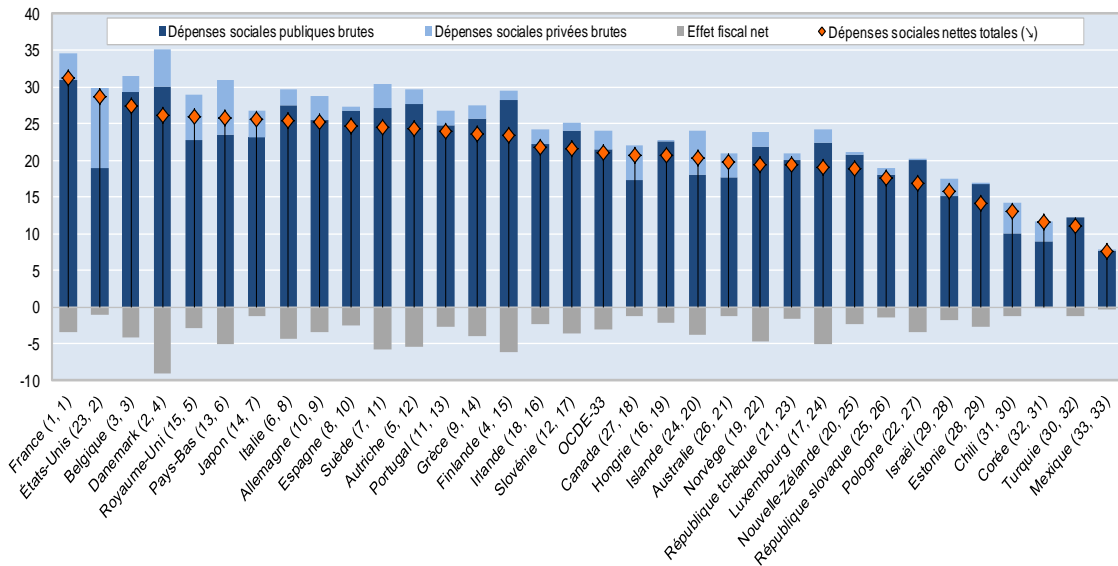
Classement des pays

En associant les informations sur les dépenses sociales brutes, publiques et privées, et sur l'impact de la fiscalité on obtient un indicateur des dépenses sociales nettes totales (graphique 7). Cet indicateur fait apparaître une plus grande similitude des niveaux de dépenses dans les différents pays et modifie le classement des pays.

En raison de l'ampleur de l'effet fiscal net, l'Autriche, le Luxembourg et les pays scandinaves reculent dans le classement (graphique 7). L'effet fiscal net est notable, également, en Islande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, mais le rôle important que jouent les prestations sociales privées dans ces pays fait qu'en termes de dépenses ces pays remontent dans le classement quand on considère les dépenses sociales nettes totales.

La conjugaison d'un effet fiscal net limité et de dépenses sociales privées importantes fait que l'Australie, le Canada, le Japon et, surtout, les États-Unis, remontent dans le classement international au regard des dépenses sociales. Les dépenses sociales privées (y compris les dépenses de santé) sont tellement plus importantes aux États-Unis que dans les autres pays que le fait de les prendre en compte fait passer les États-Unis de la 23^e place du classement en termes de dépenses sociales publiques brutes à la 2^e place en termes de dépenses sociales nettes totales.

7 Des dépenses sociales publiques brutes aux dépenses sociales nettes totales, en pourcentage du PIB, aux prix du marché, 2011



Note : Les chiffres entre parenthèses renvoient au classement des pays en termes de dépenses sociales publiques brutes, du numéro 1 — pays dépensant le plus — au pays dépensant le moins. Ainsi, les États-Unis se classent au 23e rang des pays de l'OCDE en termes de dépenses sociales publiques brutes et au 2e rang en termes de dépenses sociales nettes totales. Les données 2011 sur les avantages fiscaux à finalité sociale pour la Nouvelle-Zélande ont été estimées à partir des informations disponibles pour 2009 ; les indicateurs sur l'imposition directe des revenus de prestations et sur les avantages fiscaux à finalité sociale pour la Pologne ont également été estimés sur la base des informations disponibles pour 2009. L'effet fiscal net prend en compte les impôts directs et les cotisations sociales, les impôts indirects et les allègements fiscaux nets à finalité sociale assimilables à des prestations en espèces. Sont aussi pris en compte au titre des avantages fiscaux à finalité sociale le traitement fiscal favorable des prestations sociales privées courantes (par exemple, dons à des organisations caritatives ou exonérations de cotisations d'assurance maladie privée) et le traitement favorable de l'épargne retraite qui, en fin de compte, bénéficie aux ménages (par exemple, traitement fiscal favorable des fonds de pension privés). La valeur des allègements fiscaux à finalité sociale au titre des prestations privées courantes ne se reflète pas dans ce graphique car cela équivaut au financement de prestations sociales privées et cela doit donc être exclu pour éviter un double comptage au moment de calculer les dépenses sociales nettes totales (publiques et privées). Pour des raisons méthodologiques, il n'y a pas de base de données globale permettant des comparaisons entre pays de la valeur des allègements fiscaux à finalité sociale sur les pensions.

En raison des complexités qu'il y a à calculer la valeur des allègements fiscaux en faveur des pensions consentis à divers stades (par exemple, exonération des cotisations à des pensions privées et allègements fiscaux sur les revenus des placements réalisés dans le cadre de fonds de pension par capitalisation), il n'y a pas de séries de données parfaitement comparables entre pays de la valeur des allègements fiscaux à finalité sociale sur les pensions. Par conséquent, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul global des dépenses sociales nettes totales.

Contacts:

Division de la politique sociale,
Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE

Willem.Adema@oecd.org Tel: +33 1 45 24 15 57
Pauline.Fron@oecd.org Tel : +33 1 45 24 94 59
Maxime.Ladaique@oecd.org Tel : +33 1 45 24 87 44

Pour plus d'informations :

Adema, W., P. Fron et M. Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOEX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

Adema, W., P. Fron et M. Ladaique (2014), "How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are their Tax/benefit Systems", *International Social Security Review*, Vol. 67, 1/2014, pp. 1-25 ([http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-246X](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-246X)) (résumé en français sous le titre : Quel budget les pays de l'OCDE consacrent-ils à la protection sociale et jusqu'à quel point leurs systèmes d'imposition et de transferts sont-ils redistributifs ?)

OCDE (2012), *Pensions Outlook 2012*

OCDE (2013), *Panorama des pensions 2013 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*

OCDE (2014), *Panorama de la société 2014 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE* (10.1787/soc_glance-2014-fr)

OCDE (2014), *Base de données de l'OCDE sur la famille*, (www.oecd.org/fr/social/famille/basededonnees.htm) et

Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus (<http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm>)

Source :

Prière de citer ce document comme suit : OCDE (2014), « Le point sur les dépenses sociales : les dépenses sociales sont en baisse dans certains pays mais, dans beaucoup d'autres, elles se maintiennent à des niveaux historiquement élevés ».

Ce document, ainsi que tous les chiffres et données sous-jacentes peuvent être téléchargés via www.oecd.org/fr/social/depenses.htm.

La base de données SOEX est accessible via le navigateur statistique OECD.Stat. Pour faciliter les comparaisons internationales, les données sont rapportées au produit intérieur brut, au revenu national brut, aux dépenses publiques totales et exprimées en parités de pouvoir d'achat par habitant.