

Réunion du Conseil au niveau des Ministres

Paris, 29-30 mai 2013

**L'HUMAIN AVANT TOUT :
EMPLOI, ÉGALITÉ
ET CONFIANCE**

**L'humain avant tout :
Emploi, égalité et confiance**



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
I. Le diagnostic : une crise de l'emploi qui se prolonge, aux conséquences sociales et institutionnelles de plus en plus vastes	6
II. L'humain avant tout – les options pour les gouvernements en matière d'emploi, d'égalité et de confiance.....	11
III. Défi et réponse sur le plan des institutions.....	17
ANNEXE I. AIDER LES JEUNES À PRENDRE UN MEILLEUR DÉPART : PLAN D'ACTION ..	20
Pourquoi il est nécessaire d'agir	20
Les domaines d'intervention.....	22
Les actions requises	26
ANNEXE II. LA RÉPONSE DES POLITIQUES SOCIALES À LA CRISE	34
Résumé.....	34
Introduction.....	38
I. LA CRISE ET SES RETOMBÉES : UNE SITUATION SOCIALE DÉGRADÉE	40
La marge de manœuvre budgétaire se réduit	40
Les risques sociaux augmentent et, pour certaines catégories de la population, s'installent dans la durée	40
La population, en particulier les catégories sociales qui se situent en bas de l'échelle des revenus et les jeunes, éprouve de plus en plus de difficultés financières	43
Les résultats en matière de santé se sont peut-être également dégradés	45
La tendance à l'augmentation de la fécondité s'est interrompue dans certains pays.....	46
De ce fait, dans les pays durement frappés par la crise, la satisfaction à l'égard de la vie en général est plus faible aujourd'hui qu'en 2007	46
Quoique moins touchées par la crise, les économies émergentes restent confrontées à des défis majeurs dans le domaine social	46
II. COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS ONT-ILS RÉAGI À LA CRISE EN TERMES DE CONCEPTION DES POLITIQUES SOCIALES ?	48
Les dépenses sociales ont fortement augmenté en termes réels depuis 2007	48
Les transferts en faveur de la population d'âge actif ont joué un rôle important dans l'augmentation des dépenses sociales totales	50
III. LES MESURES BUDGÉTAIRES ET LEURS RETOMBÉES SUR LA POLITIQUE SOCIALE ET LES SITUATIONS SOCIALES	58
Les politiques sociales sont désormais au cœur des efforts d'assainissement budgétaire	58
Ces prévisions sont confirmées par l'évolution récente des politiques publiques	59
Les réformes des régimes de retraite ont généralement été accélérées.....	64
Certains pays ont réformé les services de santé pour dégager des économies.....	65
Impact des mesures budgétaires sur la pauvreté et les inégalités.....	66
Impact sur les résultats en matière de santé	71

IV. RECOMMANDATIONS.....	73
RÉFÉRENCES.....	78
ANNEXE III. CONFIANCE À L'ÉGARD DES POUVOIRS PUBLICS : DONNÉES CONCRÈTES, POLITIQUES ET PRISE DE DÉCISION -- PROGRAMME D'ACTION POUR L'AVENIR.....	81
Introduction.....	81
Mesurer la confiance à l'égard des pouvoirs publics : la nécessaire amélioration du socle de données concrètes.....	85
Déterminants de la confiance : fiabilité, ouverture, inclusivité, équité et intégrité des pouvoirs publics..	87
La confiance en pratique : vers une élaboration inclusive des politiques.....	100
RÉFÉRENCES.....	103

Tableaux

Tableau A2.1. Les dépenses sociales publiques ont moins augmenté dans les pays moins durement touchés par la crise.....	50
Tableau A2.2. Réformes des prestations de chômage, de l'aide sociale générale et des prestations d'invalidité dans quelques pays, 2009-12.....	61
Tableau A2.3. Réformes des prestations en faveur des familles (prestations familiales/au titre des enfants/liées à la naissance/aide à la garde des enfants) dans quelques pays, 2009-12.....	63
Tableau A2.4. Évolution de la générosité et de l'accessibilité des pensions de vieillesse dans quelques pays, 2009-12.....	65
Tableau A3.1. Leviers d'action pour renforcer la confiance dans le processus d'élaboration des politiques.....	101

Graphiques

Graphique 1. Les effets de la crise financière mondiale sur le marché du travail ont été très variables.....	6
Graphique 2. Le double défi consistant à faire baisser le haut niveau de chômage des jeunes et à permettre aux jeunes de mieux démarrer sur le marché du travail.....	8
Graphique 3. Grandes disparités en termes d'écart de revenu entre riches et pauvres dans les pays de l'OCDE et dans certaines économies émergentes.....	9
Graphique 4. Confiance dans les autorités, évolution entre 2007 et 2011 (enquête Gallup au niveau mondial).....	11
Graphique A1.1. Taux de chômage des jeunes, 2007 et 2012.....	24
Graphique A1.2. Jeunes ni en emploi, ni scolarisés ni en formation en 2007 et 2012.....	25
Graphique A1.3. Taux de chômage des 25-34 ans.....	25
Graphique A1.4. Incidence du travail temporaire non volontaire chez les jeunes, 2007 et 2011.....	26
Graphique A2.1. L'ajustement budgétaire devrait être plus marqué dans les pays où la hausse des transferts sociaux a été la plus forte durant la crise.....	40
Graphique A2.2. Hausse des besoins sociaux et réduction de la marge de manœuvre budgétaire.....	41
Graphique A2.3. Les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés se sont fortement dégradées pendant la crise.....	42
Graphique A2.4. Les ménages modestes ont généralement vu leur revenu diminuer davantage ou moins progresser ces dernières années.....	43
Graphique A2.5. Le risque de pauvreté a augmenté dans beaucoup de pays.....	45
Graphique A2.6. Les dépenses sociales en termes réels ont augmenté jusqu'en 2010 avant de se stabiliser.....	48

Graphique A2.7. Les dépenses au titre des transferts monétaires en faveur de la	51
Graphique A2.8. La générosité des prestations de chômage a peu évolué entre 2007 et 2011.....	53
Graphique A2.9. Bénéficiaires de programmes sociaux durant la crise, hors prestations de vieillesse et d'invalidité, total OCDE	54
Graphique A2.10. Les transferts sociaux sont plus souvent visés que les autres secteurs de la dépense publique par les programmes d'assainissement budgétaire	59
Graphique A2.11. La puissance des stabilisateurs automatiques a fortement contribué à limiter les pertes de revenu parmi les plus démunis.....	67
Graphique A2.12. Évolution du revenu disponible des ménages imputable aux mesures d'assainissement budgétaire, 2012.....	71
Graphique A3.1. Variation du niveau de confiance dans l'administration nationale entre 2007 et 2011 (Gallup World Poll)	86
Graphique A3.2. Confiance dans différentes branches de l'administration (moyenne de l'OCDE, 2011)	87
Graphique A3.3. Confiance envers les gouvernants et les partis politiques, 2012, dans 23 pays européens Membres de l'OCDE	98

Encadrés

Encadré A1.1. Principaux éléments du Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes	21
Encadré A2.1. Les grandes économies émergentes continuent de rechercher des moyens d'accroître la redistribution.....	56
Encadré A2.2. L'impact des plans d'assainissement budgétaire dans six pays de l'OCDE	70
Encadré A3.1. Une définition de la confiance : avoir confiance en quoi et en qui ?	83
Encadré A3.2. Le Baromètre du service public – France	92
Encadré A3.3. Le Projet MENA-OCDE sur l'ouverture de l'administration	93
Encadré A3.4. L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts	96
Encadré A3.5. Réglementation du financement des partis politiques : résumé des principales tendances et difficultés rencontrées au cours de la dernière décennie.....	99

Introduction

1. **L'emploi, l'égalité et la confiance figurent de longue date au rang des priorités des gouvernements du monde entier, mais la crise économique et financière récente a ramené ces questions au centre du débat sur l'action publique dans de nombreux pays.** Presque six ans après que la crise financière et économique mondiale a éclaté, de nombreux pays de l'OCDE restent pris au piège d'un cercle vicieux dans lequel chômage et sous-emploi à des niveaux élevés, et de plus en plus persistants, vont de pair avec une dégradation de la situation sociale pour les groupes les plus vulnérables (notamment les travailleurs peu qualifiés, les immigrés et les jeunes). Dans le même temps, les gouvernements se trouvent confrontés à d'importants déséquilibres budgétaires qui limitent l'éventail des options qui s'offrent à eux pour faire face à ces défis. Dans un second temps, cela affaiblit la confiance des citoyens à l'égard de leur gouvernement et de leurs institutions publiques, ce qui risque de nuire à l'efficacité des actions menées pour rétablir la croissance et l'emploi.

2. **D'autres pays de l'OCDE et pays partenaires clés ont mieux traversé la crise, sans subir une forte augmentation du chômage.** Néanmoins, même dans ces pays, on observe des tensions sous-jacentes préoccupantes, en grande partie associées à la qualité des emplois – pour certaines catégories de population vulnérables – et, plus généralement, à la distribution des fruits de la croissance (ainsi que des coûts induits par la récession). Ainsi, comme le montre le rapport publié par l'OCDE intitulé *Toujours plus d'inégalité – Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (2011), même avant la crise économique et financière mondiale, les inégalités de revenu étaient en hausse dans la plupart des pays de l'OCDE. C'est pourquoi un certain nombre de pays sont aujourd'hui dans l'obligation de faire face aux retombées économiques et sociales de la crise et un plus grand nombre encore doivent prendre des mesures pour enrayer le creusement continu des écarts de revenu, qui met en péril la cohésion sociale.

3. **Pour relever ces défis à court et à plus long terme afin d'améliorer les perspectives sur le front de l'emploi, de l'égalité et de la confiance, il faudra une stratégie d'ensemble, reposant sur des trains de mesures coordonnées tant au niveau macroéconomique que microéconomique.** À court terme, l'amélioration des conditions sur le marché du travail et de la confiance dépend dans une large mesure d'un redressement durable et plus global de l'économie. Pour autant, il est aussi indispensable de s'inscrire dans une perspective plus approfondie et à plus long terme pour renforcer les liens entre emploi, égalité et confiance. Si la croissance économique et la création d'emploi sont des conditions nécessaires, il faut, pour les inscrire dans une trajectoire durable, adopter une stratégie d'action globale visant à favoriser l'égalité des chances et une distribution plus équitable des dividendes qui en découlent. Parallèlement, les gouvernements doivent améliorer l'efficacité des politiques publiques de façon générale en définissant plus clairement les objectifs, en renforçant les institutions, en coordonnant mieux les diverses structures administratives, en menant une action déterminée pour associer les diverses collectivités, en instaurant plus de transparence dans l'appareil administratif et en communiquant mieux sur les choix gouvernementaux. Sans confiance dans le gouvernement, dans les institutions publiques et dans des marchés bien régulés, il est difficile de mobiliser le soutien du public en faveur de politiques ambitieuses et novatrices, surtout lorsque des sacrifices à court terme sont demandés et que les bénéfices à long terme sont peut-être moins évidents.

4. Le présent rapport recense les principaux défis, à court et à long terme, auxquels les gouvernements sont confrontés et présente les options qui s'offrent à eux et les réponses institutionnelles envisageables pour édifier un nouveau pacte social d'après crise. **Ce pacte social aidera à définir les responsabilités et les actes à attendre des gouvernements et des citoyens pour rebâtir et faire perdurer des sociétés solidaires, justes et prospères.** Le présent document identifie certains des éléments constitutifs d'un tel pacte, pour examen par les Ministres, à savoir :

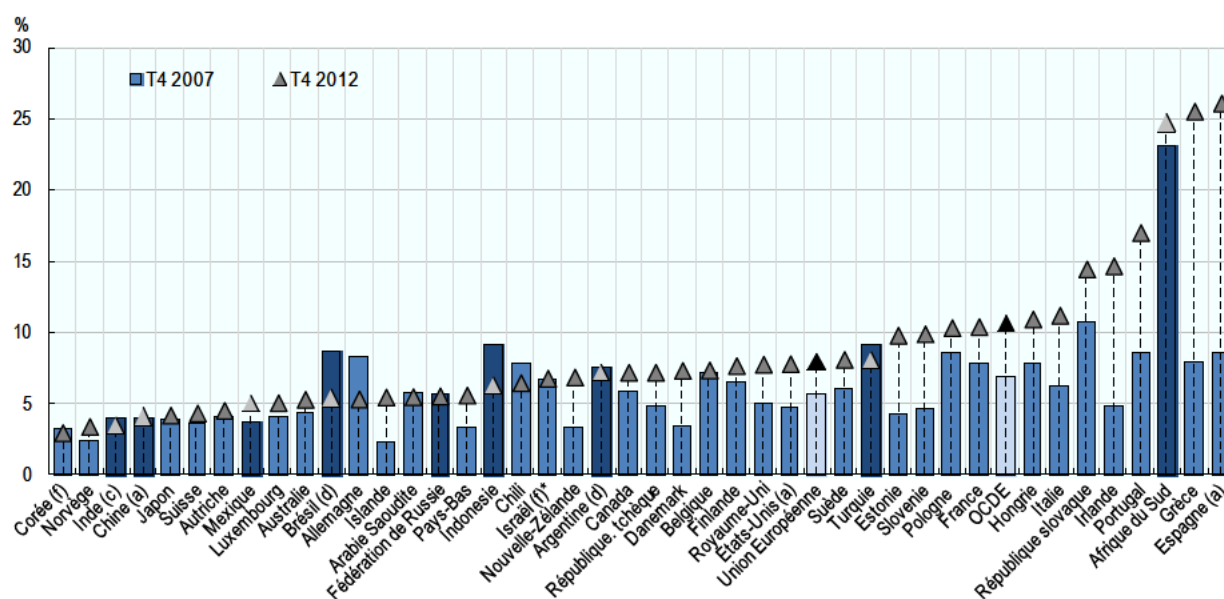
- création d'emploi et politiques du marché du travail ;
- investissement dans les compétences pour l'employabilité ;
- des politiques sociales renforcées ; et
- de meilleures institutions et une meilleure gouvernance.

I. Le diagnostic : une crise de l'emploi qui se prolonge, aux conséquences sociales et institutionnelles de plus en plus vastes

5. Dans de nombreux pays, le marché du travail porte encore les stigmates de la crise économique et financière, ce qui se manifeste par des niveaux de chômage et de sous-emploi qui restent élevés, et par la montée du chômage de longue durée. Les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les immigrés ont été les catégories les plus durement touchées. Si la montée du chômage est essentiellement cyclique dans plusieurs pays, le risque d'un chômage structurellement élevé existe. L'un des traits frappants de la crise économique mondiale et de la reprise hésitante et inégale qui a suivi a été la grande variabilité des performances du marché du travail selon les pays (graphique 1). Dans plusieurs pays, l'impact sur l'emploi a été variable selon les régions, ce qui n'a fait qu'accroître les disparités de situation entre régions qui existaient dès avant la crise et appelle des réponses différenciées en termes de politiques publiques. D'un côté, des pertes d'emploi substantielles ont été enregistrées dans un certain nombre de pays avancés durant la récession, et la création d'emploi a été faible durant la reprise qui a suivi. D'un autre côté, la croissance de l'emploi a ralenti mais est néanmoins restée positive durant la phase de ralentissement dans plusieurs autres pays de l'OCDE (par exemple l'Australie et la République de Corée), ainsi que dans certains pays partenaires clés (Chine et Brésil, par exemple). Dans de nombreux cas, la flexibilité des institutions et une solide action coordonnée ont joué un rôle déterminant pour empêcher la montée du chômage. Le dialogue social a également joué un rôle dans plusieurs pays, permettant, en particulier, de s'assurer que les politiques de l'emploi et du marché du travail, ainsi que les politiques de la formation professionnelle et de la protection sociale, étaient adaptées aux besoins du marché du travail.

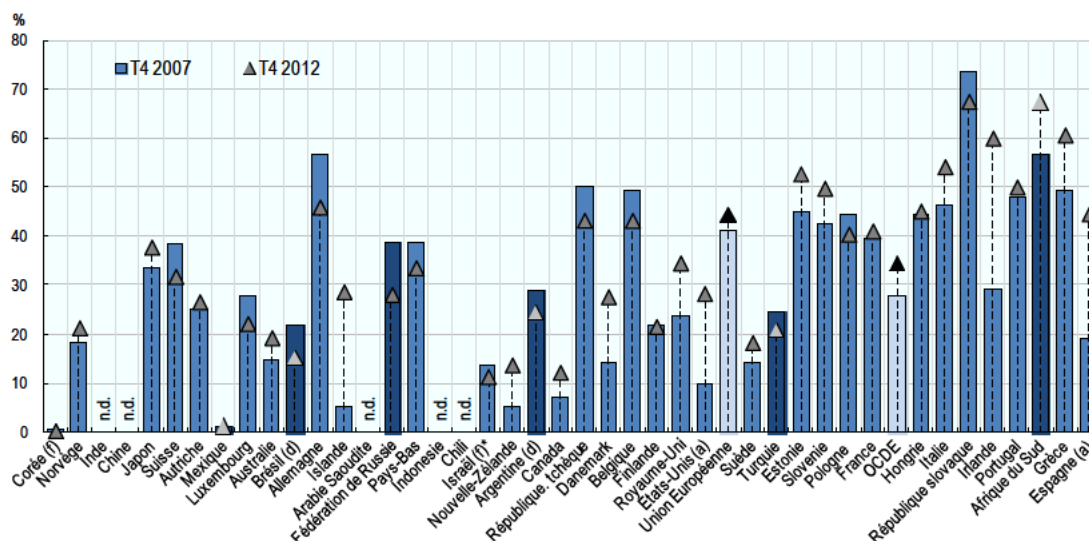
Graphique 1. Les effets de la crise financière mondiale sur le marché du travail ont été très variables

A. Grande variabilité du chômage selon les pays



B. Le chômage devient persistant dans plusieurs pays

Incidence du chômage de longue durée en pourcentage du chômage total (personnes âgées de 15 ans et plus^e), T4 2007 et T3 2012^f



n.d. : Non disponible.

Note : Pays classés par ordre croissant du taux de chômage au T4 2012.

*: Informations concernant les données pour Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

- Personnes âgées de 16 ans et plus pour la Chine, l'Espagne et les États-Unis.
- 2007 pour la Chine ; 2004/05 pour l'Inde ; T3 2007-T3 2012 pour l'Indonésie ; T4 2007-T2 2012 pour l'Argentine ; T1 2008-T2 2012 pour l'Afrique du Sud ; T2 2007 et T3 2012 pour la Suisse ; et T4 2007 et T3 2012 pour la Grèce, la Fédération de Russie, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni.
- Nombre annuel estimé de personnes/personnes-jours (en millions) selon le statut hebdomadaire courant au regard de l'activité.
- Certaines zones urbaines.
- Données non corrigées des variations saisonnières mais lissées sur la base de moyennes glissantes sur trois trimestres. Personnes âgées de 15 ans et plus pour l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Japon et le Mexique ; 16 ans et plus pour les États-Unis ; 15-72 ans pour la Fédération de Russie ; 15-74 ans pour l'Union européenne, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Turquie et le Royaume-Uni ; et 16-74 ans pour l'Espagne.
- Données annuelles (2007 et 2011) pour la Corée ; T4 2007-T4 2011 pour Israël.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données des statistiques du marché du travail à court terme de l'OCDE ; et BIT, indicateurs à court terme du marché du travail.

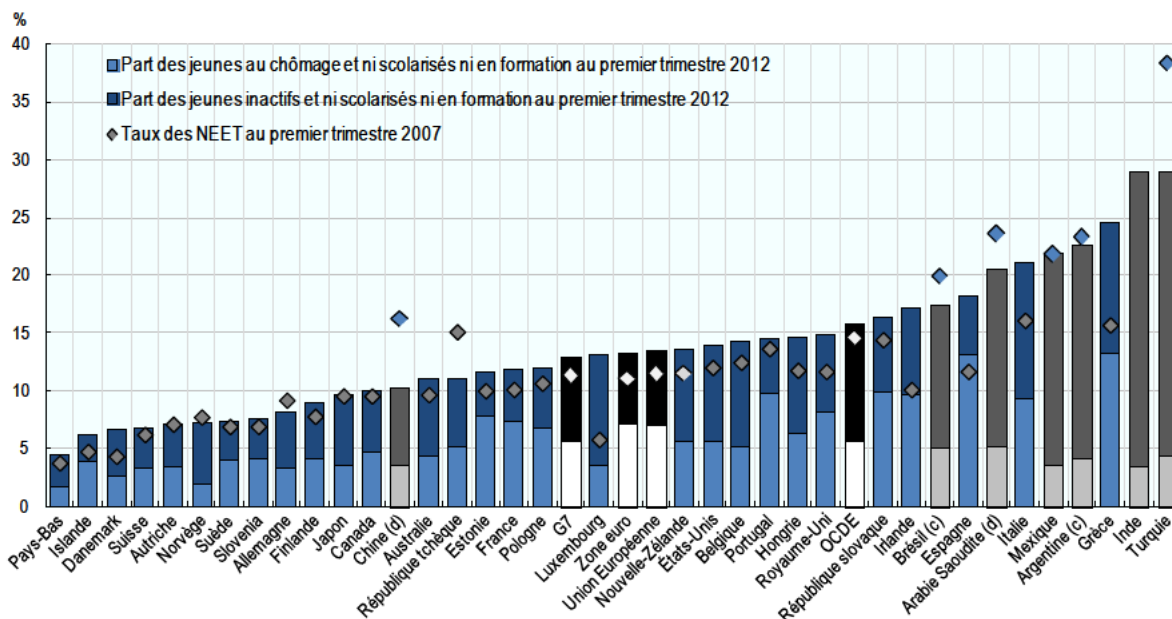
6. **Face à la crise, il faut se préoccuper de « qualité » de l'emploi autant que de « quantité ».** Dans un certain nombre de pays de l'OCDE et de pays partenaires clés, on s'inquiète en effet de la *qualité* des emplois créés. Ainsi, la crise pèse lourdement sur la qualité des emplois dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui se manifeste par une précarité de l'emploi accrue, de moindres possibilités de formation et de plus grandes difficultés pour concilier travail et vie de famille, outre des difficultés financières accrues pour les travailleurs et leurs familles du fait de la baisse des revenus d'activité. Dans ce contexte, les femmes, les travailleurs peu qualifiés et les immigrants constituent les catégories les plus défavorisées. Dans un certain nombre de pays partenaires clés, le redressement de l'activité après la phase de ralentissement n'a pas entraîné de recul significatif de l'emploi informel.

7. **L'un des problèmes particulièrement préoccupants, dans ce contexte, tient aux effets durables de la crise pour les jeunes et au risque d'avoir une génération perdue.** Les jeunes ont été durement touchés par les pertes d'emploi durant la crise et nombre de ceux qui sont sortis du système scolaire ont beaucoup de difficultés à trouver un premier emploi. Or l'expérience du non-emploi en début de vie active peut compromettre l'évolution de carrière à long terme des jeunes et leurs perspectives de gains futurs (ce que l'on désigne par les « effets stigmatisants »). Les jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés ni en formation (on parle, en anglais, des « NEET ») sont ceux qui risquent le plus de subir ces effets stigmatisants. La part de cette catégorie dans la population totale des jeunes s'est accrue dans la

zone de l'OCDE, jusqu'à atteindre 16,4 % au premier trimestre de 2011 (graphique 2). Si l'augmentation de la proportion des NEET reflète principalement la montée du chômage chez les jeunes, dans certains pays caractérisés par un fort taux de chômage, un certain nombre de jeunes ont quitté le marché du travail sans réintégrer le système éducatif.

Graphique 2. Le double défi consistant à faire baisser le haut niveau de chômage des jeunes et à permettre aux jeunes de mieux démarrer sur le marché du travail

Jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés ni en formation (jeunes NEET) en pourcentage de la population âgée de 15/16-24 ans^a, T1 2007-T1 2012^b



Note : Les pays sont classés par ordre croissant de la proportion de jeunes NEET au T1 2012.

a. Moyennes pondérées pour l'OCDE, l'UE27 et la zone euro (17). En ce qui concerne l'OCDE, 31 pays sont pris en compte (à l'exclusion du Chili, d'Israël et de la Corée).

b. 2009/10 uniquement pour l'Inde ; 2005-10 pour la Chine ; T2 2007-T2 2012 pour l'Argentine, l'Australie et le Brésil ; T1 2008-T1 2012 pour la Norvège ; T2 2007-T1 2012 pour la Suisse ; T3 2007-T4 2011 pour l'Arabie saoudite ; et T1 2007-T4 2011 pour le Royaume-Uni.

c. Certaines zones urbaines uniquement.

d. La proportion de NEET peut inclure certains jeunes au chômage en train de faire des études.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des enquêtes nationales de population active.

8. **Le haut niveau de chômage et d'inactivité chez les jeunes peut, en particulier, accentuer le phénomène d'inadéquation des compétences.** Même avant la crise, nombreux étaient les jeunes qui entraient trop tôt sur le marché du travail, sans avoir les compétences adéquates et, souvent, il leur a fallu du temps et surmonter beaucoup de difficultés avant de trouver un emploi stable offrant de bonnes perspectives de carrière. L'intégration d'une expérience professionnelle dans l'éducation peut aider les jeunes à développer à la fois les compétences techniques et les compétences plus générales qui s'acquièrent généralement mieux en cours d'emploi, favorisant ainsi l'employabilité à long terme. Si, en plus, les jeunes ont des possibilités limitées d'acquérir une expérience professionnelle, il devient plus difficile d'éviter l'inadéquation des compétences (voir l'Annexe I sur le thème *Aider les jeunes à prendre un meilleur départ : plan d'action*).

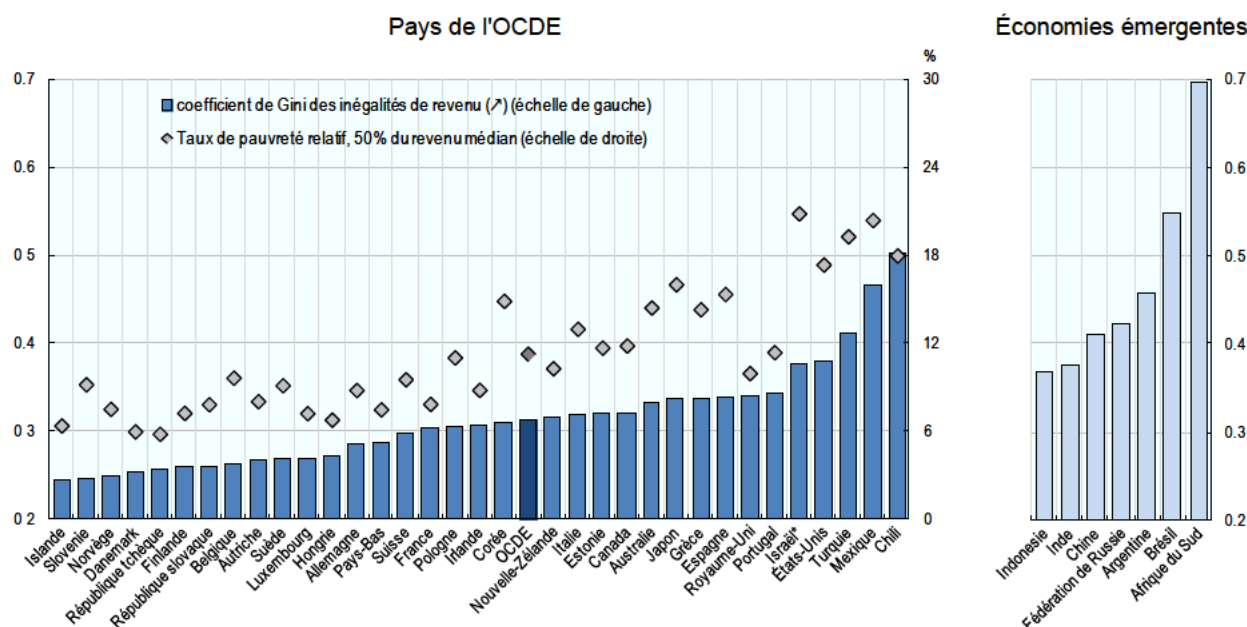
9. **L'inégalité entre hommes et femmes était un problème qui persistait dès avant la crise.** Dans de nombreux pays, les femmes sont souvent surreprésentées dans les emplois non réguliers et elles

gagnent généralement nettement moins que les hommes. La persistance des écarts entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat n'est pas seulement un problème du point de vue de l'égalité des chances pour les femmes ; elle reflète aussi une utilisation non efficiente des qualifications et des compétences, dans nos économies et dans nos sociétés. Les écarts entre hommes et femmes marquent aussi un contexte social difficile dans lequel il n'est pas aisé, ni pour les femmes, ni pour les hommes, de concilier leur vie de famille et leurs aspirations à exercer une activité professionnelle.

10. Les tensions sur le marché du travail et les tensions sociales liées à la crise viennent s'ajouter aux problèmes qui existaient avant la crise, à savoir, en particulier, l'accentuation des inégalités de revenu. Même en 2007, alors que le taux de chômage dans la zone de l'OCDE était remarquablement bas et que les deux tiers de la population en âge de travailler occupaient un emploi, l'accès à l'emploi productif restait difficile, souvent, pour les catégories vulnérables. Si certains individus, au sein de ces catégories, parvenaient à trouver un emploi, il s'agissait souvent d'emplois peu productifs, à temps partiel ou saisonniers, aux perspectives de carrière limitées, qui ne permettaient pas aux intéressés de sortir définitivement du cycle des faibles rémunérations et de la pauvreté. Les travailleurs concernés par ce type d'emploi effectuent, en règle générale, un petit nombre d'heures de travail ou ne travaillent qu'une partie de l'année. Dans le même temps, la forte augmentation des rémunérations pour de nombreux travailleurs au sommet de l'échelle a entraîné un creusement des écarts de salaire dans une grande majorité de pays de l'OCDE, ainsi que dans de nombreuses économies émergentes (graphique 3). Par conséquent, si l'accès à l'emploi s'est amélioré dans de nombreux pays avant la crise, cette tendance s'est souvent accompagnée d'une segmentation accrue du marché du travail.

Graphique 3. Grandes disparités en termes d'écart de revenu entre riches et pauvres dans les pays de l'OCDE et dans certaines économies émergentes

Niveaux d'inégalités de revenu et de pauvreté à la fin des années 2000, en 2010 ou au cours de la dernière année disponible^a



Note : Les pays sont classés par ordre croissant du coefficient de Gini des inégalités de revenu. Les données se réfèrent à la répartition du revenu disponible des ménages entre individus, chaque personne se voyant attribuer le revenu du ménage au sein duquel elle vit, ajusté pour tenir compte de la taille du ménage.

Les coefficients de Gini prennent en compte le revenu par unité de consommation pour les pays de l'OCDE et le revenu par habitant pour toutes les économies émergentes à l'exception de l'Inde et de l'Indonésie pour lesquelles c'est la consommation par habitant qui est prise en compte.

a. Les données font référence à 2009 pour la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ; à 2011 pour le Chili. Les données fondées sur l'enquête EU-SILC pour 2010 restent provisoires pour l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.

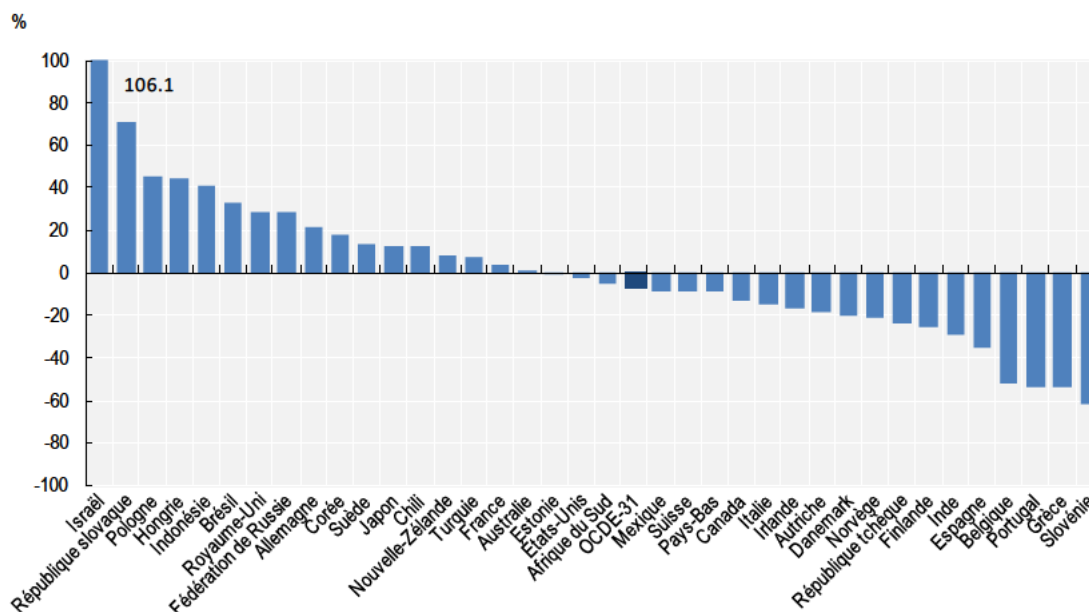
*: Informations concernant les données pour Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Calculs à partir de la base de données de la distribution des revenus de l'OCDE (www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

11. **Il est peu probable que les pressions sur la répartition des revenus s'affaiblissent dans le prolongement de la crise.** Dans les premières phases de la crise, la baisse des revenus du capital a affecté les plus aisés, tandis que les mesures de relance ont atténué la baisse des revenus au bas de l'échelle, d'où une certaine atténuation des inégalités. Mais, plus récemment, le chômage élevé et persistant et les efforts d'assainissement des finances publiques auront vraisemblablement contribué à accentuer les inégalités de revenu, de nombreux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à indemnisation par l'assurance chômage et devant compter, au mieux, sur des prestations d'aide sociale moins généreuses (voir l'Annexe II sur le thème *La réponse des politiques sociales à la crise*). Dans le même temps, les cours des actions en bourse se sont rétablis, entraînant une hausse des revenus du capital au sommet de l'échelle des revenus.

12. **En outre, la difficulté à faire face à ces défis économiques et sociaux sape la confiance dans les gouvernements et dans les institutions.** On assiste à un déclin de la confiance à l'égard des pouvoirs publics, dans de nombreux pays de l'OCDE, depuis 2007, en particulier dans les pays les plus durement touchés par la crise (graphique 4). Mais la confiance dans les autorités ne dépend pas seulement des performances économiques. Beaucoup d'autres facteurs sont en jeu, notamment la qualité des services publics, particulièrement dans les domaines clés que sont la santé, l'éducation et la sécurité, la perception de corruption et divers autres facteurs touchant à la sphère politique. Si les fluctuations du niveau de confiance, souvent liées aux cycles économiques, sont courantes, la situation actuelle dénote une perte de confiance à l'égard des pouvoirs publics qui est plus profonde, plus durable et plus systémique que par le passé. Un *programme d'action pour l'avenir* sur la question de la confiance figure à l'Annexe III.

Graphique 4. Confiance dans les autorités, évolution entre 2007 et 2011 (enquête Gallup au niveau mondial)



Note : Évolution du pourcentage des personnes ayant répondu avoir « plutôt confiance » à la question suivante : « Avez-vous confiance dans les autorités nationales ? ». Données de 2006 au lieu de 2007 pour l’Autriche, la Finlande, la France, l’Irlande, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie et la Suisse. Données de 2010 au lieu de 2011 pour le Chili, Israël, le Japon et le Brésil. Données de 2009 au lieu de 2011 pour la Suisse. Données de 2008 au lieu de 2011 pour l’Islande et la Norvège.
Source : Enquête Gallup au niveau mondial.

II. L’humain avant tout – les options pour les gouvernements en matière d’emploi, d’égalité et de confiance

13. **La réponse initiale à la montée des tensions sur le marché du travail et des tensions sociales issues de la crise a consisté à mettre en place ou renforcer les dispositifs d’aide destinés à protéger les plus vulnérables.** En particulier, le renforcement des transferts de revenu et des mesures axées sur l’emploi a aidé à préserver les revenus des ménages immédiatement après que la crise a éclaté et, dans un second temps, aidé à soutenir la demande globale et l’emploi. Alors que la reprise économique est faible et inégale, il faut avant tout, pour rétablir la confiance, relancer la croissance et doper les créations d’emplois, soutenir la demande globale.

14. **Mais si le besoin de protection sociale s’est accru depuis le début de la crise mondiale, la marge de manœuvre budgétaire disponible pour faire face à ces attentes s’est réduite.** La majorité des gouvernements ont engagé des efforts de consolidation budgétaire pour ramener la dette publique à des niveaux soutenables à moyen terme. Limiter la progression des dépenses sociales, qui représentent environ la moitié du total des dépenses publiques dans les pays de l’OCDE, est souvent un aspect de l’effort de consolidation budgétaire.

15. **Dans un environnement financier aussi contraint, les gouvernements doivent hiérarchiser les priorités et combiner efficacement les mesures qu’ils prennent.** Un train de mesures complet pourrait englober des mesures ciblées en faveur de la création d’emploi, des politiques du marché du travail renforcées, des investissements dans les compétences pour l’employabilité et des politiques sociales plus efficaces. Ces politiques seraient sensiblement plus efficaces si elles s’inscrivaient dans le cadre d’une démarche globale en faveur d’une croissance économique soutenue et durable.

Création d'emploi et renforcement des politiques du marché du travail

16. **À court terme, une importante question de fond est de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent réellement faire face à la montée des besoins sociaux dans un contexte de réductions budgétaires de plus en plus contraignantes.** Les mesures de soutien à la croissance économique sont essentielles pour relever ces défis, avec à la clé le double avantage de stimuler la demande et d'augmenter les recettes.

17. **Dans le même temps, il convient de préserver les investissements consentis dans les programmes efficaces en faveur de l'emploi et dans les dispositifs de garantie de revenu ciblés sur les populations les plus vulnérables.** Et même si les impôts augmentent d'une manière générale, il pourrait être possible de réduire le coin fiscal pour les ménages les plus modestes. Les allocations chômage et l'aide sociale ont agi comme des stabilisateurs automatiques pendant la crise, avec une augmentation marquée des dépenses tirée par l'augmentation du nombre de chômeurs et par l'aide sociale fournie aux ménages à bas revenus (quoique dans une moindre mesure et avec plus de retard s'agissant de l'aide sociale). Parallèlement, un soutien efficace aux chômeurs exige également des politiques actives du marché du travail adaptées. L'analyse de l'OCDE montre que beaucoup de gouvernements de l'OCDE ont consacré davantage de ressources à ces politiques lorsque la crise a éclaté. Ces augmentations étaient toutefois modestes et les ressources disponibles par chômeur ont diminué en moyenne de plus de 20 % dans l'ensemble de la zone OCDE. Plus récemment, certains pays ont réduit la générosité des allocations chômage notamment pour assainir leurs finances publiques (voir l'Annexe II sur le thème *La réponse des politiques sociales à la crise*).

18. **Dans ce contexte, l'un des principaux défis pour les pouvoirs publics est de se montrer plus avisés dans la mise en œuvre de leurs politiques du marché du travail et d'orienter les soutiens aux demandeurs d'emploi de manière à maximiser les retombées.** L'aide à la recherche d'emploi et l'orientation professionnelle devraient rester la première forme de soutien pour de nombreux chômeurs, en particulier ceux qui sont prêts à occuper un emploi. Des programmes d'éducation et de formation, voire des stages d'initiation à la vie professionnelle subventionnés, peuvent contribuer à prévenir la démoralisation des chômeurs de longue durée, tout en les préparant à saisir les nouvelles opportunités d'emploi qui se présenteront lorsque la situation sur le marché du travail s'améliorera. Des aides à l'emploi ciblées sur les nouvelles embauches, liées à une augmentation *nette* du nombre d'emplois, pourraient aussi être envisagées dans les pays enregistrant une très faible demande de main-d'œuvre.

19. **De nombreux pays de l'OCDE ont réagi face à la crise en mettant en œuvre de profondes réformes pour améliorer le potentiel de croissance et la compétitivité à long terme de leurs économies, ainsi que pour assurer la viabilité de leurs finances publiques.** Ces dernières années, certains pays ont lancé des réformes visant à accroître la flexibilité du marché du travail. Or il faut généralement du temps avant que les réformes structurelles génèrent pleinement les bénéfices escomptés. Ces réformes doivent s'accompagner d'un investissement dans les « Nouvelles sources de croissance » que sont l'innovation, la croissance verte et les compétences. Une action plus déterminée pour encourager la création d'emploi, atténuer les inadéquations entre les compétences demandées et les compétences disponibles et rétablir la confiance à l'égard des institutions est également nécessaire pour assurer la viabilité du processus.

20. **Les économies émergentes ont besoin de mesures supplémentaires pour réduire l'emploi informel et améliorer la qualité des emplois.** En première analyse, une économie informelle n'engendre pas nécessairement de plus fortes inégalités de revenus, car le travail informel complète le revenu des ménages, principalement au bas de la distribution. Néanmoins, si elle a un caractère persistant, elle peut entraîner de plus grandes disparités de revenus pour de nombreuses raisons. La première est que les emplois informels sont en règle générale affectés par un handicap salarial significatif, sont plus instables et

limitent les possibilités d'accumulation de capital humain, de progression de carrière et d'accès à la protection sociale. La seconde est qu'une économie informelle restreint les recettes fiscales et du même coup la marge de manœuvre qui permet d'étendre de manière efficiente la protection sociale, en particulier d'améliorer la couverture des groupes les plus exposés au risque de pauvreté et de perte d'emploi. La troisième est que l'emploi informel peut compromettre les perspectives de retour ultérieur à un emploi formel d'un travailleur, aggravant ainsi le risque pour ce dernier d'être cantonné dans un emploi faiblement rémunéré et faisant perdurer les inégalités de revenus. La plupart des travailleurs informels n'ont pas choisi de travailler dans le secteur informel.

21. **Dans bien des pays, il est également urgent d'aider les jeunes défavorisés.** Tout un éventail de mesures est nécessaire pour s'attaquer aux multiples obstacles qui empêchent les jeunes défavorisés de s'insérer durablement sur le marché du travail. Le renforcement des investissements initiaux réalisés dans l'éducation et la formation est primordial pour faciliter la transition du système scolaire vers un emploi productif. Il peut être utile d'améliorer l'accès à des programmes combinant apprentissages scolaire et pratique, comme le montrent clairement les faibles taux de chômage qu'enregistrent certains pays où la formation en alternance existe depuis longtemps. Les programmes d'aide à la recherche d'emploi et d'orientation professionnelle sont souvent le meilleur moyen pour aider les jeunes chômeurs, tandis que la formation à la carte peut aider les jeunes à acquérir les qualifications qui leur manquent. Mais pour les jeunes les plus défavorisés, il faut mettre en place des programmes complets, associant un apprentissage scolaire, une formation en cours d'emploi et le tutorat par un adulte.

22. Pour illustrer le caractère urgent des mesures à prendre pour relever ces défis, un élément central de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de cette année est la proposition d'**inviter les pays à s'engager sur les principaux éléments d'un Plan d'action de l'OCDE en faveur des jeunes et à prendre ou à renforcer les mesures permettant de faire progresser les résultats des jeunes.** L'OCDE travaillera ensuite avec les pays à la mise en œuvre du Plan d'action en faveur des jeunes à l'échelon national et fera le point sur les avancées réalisées lors de la prochaine RCM de 2014. Les détails du Plan d'action sont présentés à l'Annexe I, *Aider les jeunes à prendre un meilleur départ.*

23. **Parallèlement, pour lever les obstacles à l'accès des jeunes à l'emploi, il faut que les pouvoirs publics poursuivent leurs réformes du marché du travail.** Plus particulièrement dans les pays où la dualité du marché du travail entre emplois réguliers et emplois atypiques est relativement marquée, cela exige de réformer les règles de protection de l'emploi. Plusieurs pays européens, tels la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, ainsi que le Mexique, ont récemment adopté d'ambitieuses réformes du marché du travail qui vont dans ce sens. Si elles s'accompagnent de mesures destinées à enrayer la montée des inégalités économiques et sociales, ces réformes peuvent stimuler la création d'emplois et améliorer la capacité du marché du travail à surmonter les chocs économiques.

Renforcer les investissements dans les compétences au service de l'employabilité

24. **La crise économique a rendu plus urgente l'amélioration des qualifications.** L'objectif est de préparer les jeunes et les adultes aussi bien à la vie qu'au travail. Dans le contexte d'un chômage élevé, il faut mettre l'accent sur l'employabilité. L'éducation de base doit accorder plus d'attention à l'employabilité, en sus des éléments traditionnels des programmes d'études. Les établissements scolaires doivent s'ouvrir davantage au monde du travail – que ce soit en organisant des visites d'employeurs ou de représentants syndicaux, en offrant des stages pratiques ou en assurant une orientation professionnelle qui prenne mieux en compte les besoins du marché du travail. La mentalité traditionnellement individualiste et académique propre à l'enseignement scolaire doit évoluer afin d'intégrer plus efficacement les compétences utiles au monde professionnel, notamment l'état d'esprit nécessaire au « travail en équipe », par le biais de projets visant à développer les compétences demandées pour travailler en équipe et d'un engagement plus poussé auprès des employeurs locaux.

25. **Les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle demandent souvent à être réformés pour améliorer leur qualité et leur statut.** Ces systèmes peuvent aussi avoir besoin de liens plus étroits avec le marché du travail, d'un usage plus efficace des formations en entreprise de qualité (par le biais de stages d'apprentissage formels ou selon d'autres modalités), d'enseignants ayant une expérience récente du monde du travail et d'une offre de qualifications reconnues par les employeurs et recherchées lors d'un recrutement. Les systèmes d'enseignement et de formation professionnels ont besoin de souplesse pour répondre aux besoins du marché du travail qui évoluent rapidement, tout en s'attachant à transmettre aux élèves les compétences essentielles, savoir lire et écrire notamment, qui renforceront leur employabilité et leur permettront d'apprendre et de s'adapter en permanence dans leur vie future. Il faut concevoir des réformes pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail dans l'immédiat, pour soutenir l'évolution de leur carrière à plus long terme et pour optimiser la qualité des emplois. Il peut être nécessaire aussi, dans de nombreux pays, de développer les possibilités de consultation avec les partenaires sociaux, ce qui peut favoriser une meilleure adéquation entre les compétences que les jeunes acquièrent à l'école et les compétences requises sur le marché du travail.

26. **L'enseignement postsecondaire joue également un rôle essentiel.** Les marchés du travail sont de plus en plus demandeurs des compétences et des qualifications acquises au-delà du deuxième cycle du secondaire. L'enseignement postsecondaire et l'enseignement supérieur jouent un rôle clé dans de nombreux pays, tant pour faire entrer les jeunes sur le marché du travail que pour former des adultes à de nouveaux emplois, tout en facilitant le développement des compétences des travailleurs ayant perdu leur emploi. Les démarches suivies par les pays en matière d'enseignement et de formation, de financement, d'assurance qualité et de qualifications sont extrêmement diverses. Les pays ont besoin de systèmes qui répondent aux besoins de groupes d'apprenants variés (souvent de plus en plus variés) et il leur faut veiller à ce que les filières d'enseignement qui mènent à l'emploi soient d'un coût abordable – que ce soit par le biais de prêts ou d'autres modalités.

27. **Il faut s'attaquer au problème du décrochage scolaire.** Dans les régions prospères et en période d'expansion économique, les élèves peuvent sortir tôt du système scolaire et prendre un emploi faiblement qualifié. Mais, dans la conjoncture actuelle, les élèves qui ne réussissent pas à l'école décrochent souvent, pour tomber dans le chômage ou l'inactivité. De plus, les décrocheurs ne sont que la partie la plus visible de la faillite du système scolaire : les élèves qui ne parviennent pas à acquérir de bonnes compétences de base rencontreront des difficultés sur le marché du travail et auront du mal à participer pleinement à la société. Les pays doivent donc renforcer les mesures qui sont prises actuellement pour lutter contre l'échec scolaire et s'attaquer au problème du décrochage, notamment en adoptant des stratégies de financement qui tiennent compte des besoins des élèves et des établissements, créer dans les établissements un climat et un environnement favorables à l'apprentissage en utilisant des enseignants de grande qualité et offrir d'autres formes de soutien pédagogique (par exemple, programmes de rattrapage, tutorat) aux élèves qui en ont besoin.

28. **La Stratégie de l'OCDE sur les compétences est un instrument qui permet d'aider les pays à élaborer et mettre en œuvre des mesures plus efficaces en faveur de l'amélioration des compétences.** Approuvée par les Ministres de l'OCDE en 2012, la Stratégie sur les compétences fait ressortir la nécessité d'adopter une démarche impliquant l'administration dans son ensemble pour développer les compétences voulues, stimuler l'offre de compétences et utiliser efficacement les compétences. Comme l'ont découvert les pays qui collaborent aujourd'hui avec l'OCDE afin d'optimiser leurs stratégies nationales en matière de compétences, une mobilisation active de l'ensemble des parties prenantes est nécessaire, y compris des employeurs et des syndicats. L'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC), qui sera publiée dans le cadre de la première parution annuelle des Perspectives de l'OCDE sur les compétences en octobre, offrira également aux responsables de l'action publique de nouvelles informations précieuses.

Renforcer les politiques sociales

29. **Ces vingt dernières années, de nombreux pays de l'OCDE ont mené des réformes conçues pour lutter contre le chômage tout en protégeant les ménages les plus pauvres.** Parmi ces réformes figurent notamment la suppression des dispositifs de retraite anticipée et le renforcement des incitations à rester en activité, ainsi que la création de prestations conditionnées à l'exercice d'un emploi destinées à renforcer l'attrait financier du travail, le renforcement des principes d'activation associés à de nombreuses prestations de chômage et la suppression des obstacles non monétaires à l'emploi, comme l'accès à des services abordables de garde d'enfants et de santé.

30. **Le défi pour les pouvoirs publics, aujourd'hui, est de parvenir à assainir les finances publiques sans compromettre la croissance et en évitant un retour en arrière sur ces réformes majeures, alors que les besoins ne cessent d'augmenter sur le plan social.** Dans de nombreux pays de l'OCDE, les pressions budgétaires exercées sur les programmes sociaux sont considérables, en raison de leur poids important dans le total des dépenses publiques en moyenne. Mais les politiques sociales sont indispensables pour atténuer les dégâts causés par la crise et pour soutenir l'autonomie. Dans ce contexte, l'Annexe II, qui traite de *La réponse des politiques sociales à la crise*, souligne que, pour être efficaces, les politiques publiques doivent prendre en compte, dans toute la mesure du possible, la situation des personnes sans emploi et autres catégories vulnérables.

31. **Le document joint en Annexe souligne que les politiques sociales jouent un rôle déterminant pour ce qui est de favoriser l'autonomie et, à ce titre, doivent tenir compte de la situation familiale des individus.** Les mesures destinées à préserver le bien-être des enfants, en particulier durant les années décisives de la petite enfance, sont une priorité majeure. Ces politiques peuvent avoir des effets d'entraînement intéressants, en particulier en induisant une hausse du taux d'activité des femmes. Les biens et services fournis par la puissance publique font partie intégrante d'une approche équilibrée de l'aide aux catégories vulnérables que sont, notamment, les enfants, les chômeurs de longue durée, les personnes ayant des problèmes de santé ou les personnes en très grandes difficultés économiques comme les personnes sans domicile fixe. Les services publics peuvent revêtir une importance toute particulière quand des taux de pauvreté élevés rendent l'accès aux services marchands difficile pour de nombreuses personnes.

32. **Dans un contexte de vieillissement des populations, il est impératif de se préoccuper d'urgence de la manière d'offrir de meilleures perspectives économiques à tous.** Une croissance économique forte, durable et inclusive n'est possible que si l'on exploite au mieux toutes les ressources humaines disponibles. En particulier, laisser les femmes de côté ne signifie pas seulement renoncer à l'importante contribution qu'elles peuvent apporter à l'économie et à la collectivité mais aussi perdre le bénéfice d'années d'investissements réalisés dans l'éducation des filles et des jeunes femmes. L'égalité entre les sexes ne se limite pas à l'autonomisation économique ; il s'agit aussi de justice et d'équité, et cela implique de couvrir de multiples dimensions, politiques, éducatives, socioéconomiques et culturelles qui, souvent, accentuent les disparités entre les sexes. Ces observations et les recommandations appropriées ont été présentées dans le rapport final à la réunion 2012 du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat. En s'appuyant sur ce rapport final, les Ministres des pays de l'OCDE ont invité les comités compétents à actualiser, élargir et, le cas échéant, renforcer la déclaration de l'OCDE sur les politiques en faveur de l'emploi des femmes de 1980 afin de formuler une recommandation sur l'égalité hommes-femmes qui pourrait être adoptée lors de la réunion 2013 du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres. La mise en œuvre des éléments clés de cette recommandation marquera un pas en avant notable dans la lutte pour l'égalité des sexes.

33. **Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays ont réagi au vieillissement de la population en introduisant des réformes destinées à encourager l'activité des travailleurs âgés.** Ces réformes consistent dans la réduction, si ce n'est la suppression, des dispositions permettant les cessations anticipées d'activité, le relèvement de l'âge normal d'ouverture des droits à pension et le renforcement des mécanismes incitatifs inscrits dans les systèmes de pension destinés à encourager les travailleurs à rester en activité plus longtemps. Mais il reste beaucoup à faire pour améliorer les perspectives d'emploi pour les seniors et améliorer leur employabilité. D'un côté, cela suppose d'inciter davantage les employeurs comme les travailleurs de tout âge à investir dans la formation. D'un autre côté, toutefois, les structures salariales fondées sur l'ancienneté, ainsi que des règles très strictes de protection de l'emploi peuvent avoir des conséquences non souhaitées en décourageant l'embauche de travailleurs âgés. Une stratégie permettant aux seniors de se maintenir plus longtemps sur le marché du travail suppose de trouver un équilibre délicat entre les facteurs d'offre et les facteurs de demande, en supprimant toute forme de discrimination à l'encontre des travailleurs âgés.

34. **Dans la plupart des pays, il est urgent, aussi, d'apporter des réponses adéquates aux pressions exercées sur les budgets de la santé.** Au cours des quinze années ayant précédé la récente crise financière, les dépenses de santé par habitant dans les pays de l'OCDE ont augmenté, en moyenne, trois fois plus vite que le revenu par habitant. La crise financière mondiale et la contrainte de la maîtrise des importants déséquilibres budgétaires ont conduit certains pays à faire machine arrière. Cela s'est opéré, souvent, par le biais d'une réduction des rémunérations des personnels de santé et d'une baisse des prix des produits pharmaceutiques, mais aussi par une plus large participation des patients à la dépense, bien qu'il apparaisse que ces évolutions peuvent accroître les inégalités sur le plan de la santé. À l'avenir, on estime que les dépenses de santé devraient continuer d'augmenter du fait du vieillissement de la population. Mais s'il doit en être ainsi, les dépenses de santé ne peuvent continuer de rester en grande partie financées (pour 70-80 % du total) par le seul secteur public, comme c'est le cas actuellement, car cela ne serait pas financièrement tenable. De nombreux pays devront gérer le partage entre les services de santé relevant du public et les services de santé fournis par le secteur privé de façon à ne pas accentuer les inégalités du point de vue de l'accès aux soins et de la qualité des soins. Dans le même temps, s'il est vrai que l'accroissement de la demande de services de santé est un élément notable d'accroissement des perspectives d'emploi, cela suppose aussi une réorientation du mode de rémunération des prestataires de santé (médecins et hôpitaux) et des sociétés pharmaceutiques, afin d'encourager une offre de services appropriée, à haute valeur ajoutée, et d'encourager l'innovation. C'est un enjeu de plus en plus critique pour les pays de l'OCDE mais qui a aussi toute sa pertinence pour les économies émergentes qui tentent de se doter d'une couverture santé universelle (Chine, Inde, Indonésie et Afrique du Sud, par exemple).

35. **Les politiques fiscales, également, ont un rôle important à jouer à condition qu'elles soient rendues plus favorables à l'emploi.** Par exemple, le fait d'étendre le bénéfice des crédits d'impôt au titre des revenus d'activité peut améliorer les incitations en faveur du travail et, lorsqu'ils existent, les mécanismes désincitatifs (pensions taxées plus favorablement que les revenus d'activité par exemple) peuvent être supprimés. Les coûts de main-d'œuvre peuvent aussi être réduits grâce à des réductions (sélectives) des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs. Certains gouvernements sont aussi en train de réexaminer leur système fiscal pour s'assurer que les individus les plus riches contribuent à juste proportion à l'effort fiscal. Dans le contexte actuel, toute réforme doit viser à préserver, si ce n'est accroître, les recettes fiscales globales pour permettre de corriger les importants déficits budgétaires et les hauts niveaux d'endettement par rapport au PIB. La manière de procéder la plus favorable à la croissance et à l'équité consisterait à réduire les dépenses fiscales qui bénéficient aux plus aisés, à augmenter l'impôt foncier et à relever les taxes environnementales, voire la TVA (sous réserve d'inclure des mesures de dépenses sociales ciblées pour atténuer les effets sur les ménages les plus pauvres).

III. Défi et réponse sur le plan des institutions

36. **Pour qu'il y ait reprise économique, il faudra apporter des réponses aux défis évoqués plus haut, mais aussi renforcer le dispositif institutionnel et améliorer l'efficacité des institutions.** La crise a focalisé l'attention, dans le monde entier, sur les problématiques de régulation et de capacité de gouvernance publique, en particulier dans les secteurs en mutation rapide, à haut risque et financièrement sensibles, et elle a ranimé le débat sur la nécessité d'institutions solides et efficaces dans l'économie. Les mouvements de contestation observés dans différents pays développés ont remis en question l'idée que les institutions existantes, sur les marchés et au sein des administrations, garantissent de meilleures perspectives aux populations et que le pacte social continue d'assurer l'égalité des chances dans nos sociétés.

37. **Il faut commencer par reconnaître qu'une action gouvernementale forte et efficace nécessite un État plus intègre, plus stratégique et anticipatif, déterminé – et apte – à mettre en œuvre les politiques publiques et à faire en sorte qu'elles soient respectées.** Même avant la crise, nous avons pu constater que de nombreux gouvernements n'étaient pas en mesure de déployer des programmes de réformes significatifs, en partie par manque de leadership et en raison des contraintes de l'économie politique. Cependant, dans certains cas, des réformes ont été approuvées, mais un manque de capacité institutionnelle a engendré un déficit de mise en œuvre et nuit à l'efficacité des réformes. Il faut donc prendre en compte toutes les étapes du cycle des politiques publiques, à savoir l'analyse, l'élaboration et l'approbation des mesures, la mise en œuvre et le contrôle. L'OCDE a la possibilité de mener un débat d'orientation en vue de déterminer comment le rétablissement de la confiance à l'égard des institutions et des acteurs publics et privés peut contribuer à concrétiser les grands objectifs économiques et sociaux. Au vu de la conjoncture socioéconomique actuelle, il semble désormais nécessaire d'adopter une stratégie en faveur de la confiance. Un programme d'action pour l'avenir en faveur de la confiance à l'égard des pouvoirs publics consisterait à définir les principales mesures à même de restaurer cette confiance dans les institutions publiques, et à déterminer comment l'OCDE peut aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre leurs politiques de manière plus efficace.

38. **Trois évolutions majeures, sur le plan institutionnel, influent sur la capacité des États d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques :** (i) il y a une grande interdépendance entre les mesures prises par les gouvernements, mais la coordination entre les différents domaines d'action est souvent extrêmement difficile ; (ii) on a « redécouvert » que l'efficacité des réglementations, des institutions et des structures est un facteur déterminant de la réussite des politiques économiques et sociales, loin d'être un simple détail ; et (iii) la technologie modifie fondamentalement les interactions entre gouvernants et gouvernés – mais elle n'a pas, jusqu'à présent, permis de les rapprocher ; peut-être même est-ce l'inverse qui s'est produit. Comprendre comment ces trois éléments agissent aidera à améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale.

39. **Premièrement, il importe que les gouvernements améliorent leur capacité d'anticipation et leur capacité de gérer des enjeux de politiques publiques complexes qui représentent une menace potentielle pour le bien-être des citoyens et pour les entreprises.** Cela suppose d'identifier et de gérer les risques, de planifier les évolutions à long terme et de faire face aux problématiques plurisectorielles qui dépassent les structures gouvernementales. Les gouvernements doivent avoir la capacité, les outils et l'organisation pour faire face à ces problématiques, également à travers la formation, les qualifications et le développement des compétences. De plus amples travaux s'imposent à cet égard. Les activités de l'OCDE avec les Centres de gouvernement et le Forum de risque haut niveau soulignent l'importance du leadership stratégique émanant du cœur du gouvernement, avec une solide coordination au niveau de l'ensemble du gouvernement.

40. **Deuxièmement, il faut être plus attentif au déploiement du programme gouvernemental (la question du « comment »).** Des politiques plus équitables et plus inclusives ne peuvent résulter que d'un processus d'élaboration des politiques publiques plus solide et, lui-même, plus inclusif. Cela suppose non seulement de limiter l'influence d'intérêts étroits dans la prise de décision mais aussi d'avoir une démarche anticipative en associant toutes les parties prenantes à la recherche de meilleures réponses en termes de politiques publiques. De même, pour être efficaces, les réformes et les programmes, sur le marché du travail et en matière de protection sociale, devront pouvoir s'appuyer sur des institutions suffisamment solides pour en assurer la mise en œuvre. Au moment où les pays décident d'agir en faveur de l'emploi et de l'équité, ils doivent se demander s'ils ont les mécanismes de consultation appropriés et les institutions, au stade de la mise en œuvre, qui pourront soutenir leurs initiatives dans ces domaines. Les bonnes pratiques et les idées concrètes dont on pourrait s'inspirer ne font pas défaut dans les pays de l'OCDE ni dans les pays partenaires clés, et c'est un domaine dans lequel l'OCDE s'efforcera de renforcer ses analyses et ses avis.

41. **Troisièmement, la nécessité de restaurer la confiance après la crise et les mutations sociales engendrées par les communications plus rapides, les réseaux sociaux et une classe moyenne plus prompte à se faire entendre exigent une administration plus ouverte et transparente.** Aujourd'hui, l'accès à l'information peut ne pas être suffisant. Les gouvernements doivent s'adapter à un environnement plus ouvert et communiquer aux citoyens les informations qui les aideront à mieux comprendre les choix qui se présentent. L'OCDE aide les pays dans ce domaine en mettant en commun les normes, les principes et les outils d'évaluation, dans le cadre de son initiative CleanGovBiz. En outre, l'OCDE suit attentivement les progrès dans d'autres contextes internationaux, par exemple avec l'initiative Open Government Partnership (OGP). L'Organisation peut aller de l'avant dans ce sens en améliorant ses outils d'évaluation et en renforçant sa coopération avec l'OGP.

42. **Il est fondamental, aussi, d'améliorer le sentiment de justice dans l'élaboration des politiques publiques, en garantissant des conditions d'égalité pour les entreprises et pour les citoyens.** Le sentiment que l'argent et les intérêts établis exercent une influence indue sape la confiance dans les institutions. Les efforts pour lutter contre la corruption devraient être intensifiés, en particulier dans les domaines à haut risque à l'intersection des secteurs public et privé. La crise a révélé les influences indues exercées sur les processus publics et, aujourd'hui, les gouvernements doivent prendre des mesures visibles pour renforcer la transparence en matière de lobbying et réduire les conflits d'intérêts. Par ailleurs, dans le contexte de la crise, l'OCDE pourrait s'engager dans un nouveau domaine d'analyse, afin de déterminer si le financement des campagnes politiques représente une allocation efficace des ressources. Le Secrétaire général a proposé d'approfondir les travaux dans ce domaine afin d'aider les pouvoirs publics à mener des actions légitimes et efficaces (pour plus de détails, voir le document en Annexe III).

43. **Les efforts déployés pour assurer des conditions d'égalité sur le plan économique et social doivent tenir compte du sentiment d'injustice en matière fiscale.** Le sentiment se répand que les gouvernements perdent d'importantes recettes fiscales du côté des entreprises en raison de la planification fiscale au niveau international à laquelle les entreprises multinationales se livrent, qui leur permet de ne payer que peu ou pas d'impôts en transférant artificiellement leurs bénéfices vers des lieux où ils seront soumis à un traitement fiscal plus favorable, ce qui érode les bases d'imposition. L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices constituent un risque sérieux sur le plan de l'équité et de la souveraineté fiscales, et compromettent gravement les recettes fiscales des pays partout dans le monde. Les stratégies d'optimisation fiscale consistant, dans bien des cas, à tirer avantage de l'entrelacs des règles fiscales des différents pays, il est sans doute difficile pour un pays agissant seul de traiter pleinement le problème. Une approche coordonnée avec la contribution de toutes les parties prenantes s'impose.

44. **Pour rompre le cycle de la dégradation de l'emploi et de la situation sociale et de l'effritement de la confiance, il faut articuler des réponses cohérentes et qui se renforcent mutuellement, dans tout le champ de l'action publique, ce qui recouvre la politique économique, la réforme du marché du travail, les politiques sociales et la gouvernance.** Une protection plus efficace contre le chômage, un soutien actif aux jeunes, les réformes en faveur de l'emploi et les politiques sociales actives doivent aller de pair avec une intensification des efforts visant à énoncer des objectifs clairs sur le plan de l'action publique, à améliorer la coordination entre les structures gouvernementales, et à garantir une administration plus ouverte et transparente, une meilleure communication aux citoyens des options s'offrant aux gouvernements et des compromis et choix à opérer, outre des institutions plus solides et plus justes pour en assurer la mise en œuvre.

45. **Au total, les progrès sur le plan de la création d'emploi, de l'équité et de la confiance peuvent stimuler la croissance, promouvoir le bien-être et aider à modifier le sentiment actuel de pessimisme et l'excès de prudence chez les employeurs, les investisseurs et les consommateurs.** Les bonnes pratiques dont on pourrait s'inspirer ne font pas défaut dans les pays de l'OCDE ; l'essentiel, aujourd'hui, est de reconnaître que, pour édifier un nouveau pacte social d'après-crise, il faut avant tout parvenir à une compréhension commune entre les citoyens et les institutions.

ANNEXE I. AIDER LES JEUNES À PRENDRE UN MEILLEUR DÉPART : PLAN D'ACTION

Pourquoi il est nécessaire d'agir

46. La crise financière mondiale a renforcé la nécessité de redoubler d'efforts pour permettre aux jeunes d'acquérir les compétences adéquates et les aider à mieux démarrer sur le marché du travail. Les augmentations significatives des taux de chômage et de sous-emploi des jeunes résultent d'obstacles structurels de longue date qui empêchent de nombreux jeunes des pays de l'OCDE et des pays Partenaires clés d'acquérir les compétences dont ils ont besoin et de les utiliser de manière efficace afin de réussir leur passage de l'école à la vie active. Il est d'autant plus urgent d'agir que de nombreux pays connaissent une reprise économique hésitante et une faible création d'emplois et que les États font face à de fortes contraintes budgétaires et financières.

47. Il est essentiel, pour lutter contre les taux élevés de chômage et de sous-emploi que connaissent les jeunes, de chercher à relancer une demande globale faible et de promouvoir la création d'emplois. Mais si de meilleures perspectives économiques seront utiles, elles ne permettront pas pour autant de résoudre toutes les difficultés qu'ils rencontrent en matière d'accès à des emplois productifs et gratifiants : des mesures efficaces visant ces problèmes structurels sont aussi nécessaires. Aider les jeunes à prendre un meilleur départ sur le marché du travail est essentiel, non seulement pour améliorer leur bien-être et favoriser une plus grande cohésion sociale, mais également pour stimuler la croissance et limiter les dépenses sociales futures, notamment face au vieillissement rapide des populations dans la plupart des pays.

48. Il est ainsi nécessaire de prendre des mesures permettant d'améliorer immédiatement la situation actuelle des jeunes en matière de chômage et de sous-emploi, et également d'obtenir de meilleurs résultats à long terme chez ces jeunes, en les dotant des compétences requises pour l'avenir et en éliminant les obstacles à leur entrée sur le marché du travail. Il convient d'accorder une attention particulière aux jeunes les plus défavorisés, tels que les jeunes peu qualifiés et ceux issus de l'immigration, qui sont les plus exposés à une exclusion définitive du marché du travail ainsi qu'à toute une série de problèmes sociaux. Il convient de mettre en place un large spectre de mesures afin d'améliorer l'accès à une éducation formelle et à la formation professionnelle, ainsi qu'aux services sociaux, et de s'attaquer de manière plus générale aux barrières à l'entrée sur le marché du travail qui empêchent de nombreux jeunes de s'insérer durablement dans l'emploi. En accord avec la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, une action efficace nécessite l'implication de tous les ministères concernés afin d'assurer que les jeunes acquièrent les bonnes compétences, les mettent au service du marché du travail et les utilisent avec efficacité.

49. Toutefois, la situation des jeunes sur le marché du travail varie fortement selon les pays, et les réponses politiques doivent être adaptées aux circonstances propres de chaque pays. Il s'agit également de mutualiser les connaissances acquises grâce aux mesures et programmes efficaces déjà mis en place par les différents pays pour améliorer les résultats des jeunes en matière d'emploi. De nombreux efforts ont déjà été consentis, et si certaines initiatives ont produit de bons résultats, d'autres se sont révélées très décevantes. Pourtant, même lorsque des mesures efficaces ont déjà été mises en œuvre, les pays de l'OCDE et les Partenaires clés peuvent encore en faire davantage pour améliorer les résultats des jeunes.

50. C'est pourquoi les pays sont invités à s'engager sur les éléments clés d'un Plan d'action en faveur des jeunes (Encadré A1.1) et à prendre des mesures efficaces, ou à les renforcer, pour améliorer la situation des jeunes. Il peut s'agir, par exemple, d'actions menées en vue de lutter contre la crise actuelle du chômage des jeunes et de renforcer leurs perspectives d'emploi à long terme. Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes s'inspire des nombreuses analyses que l'OCDE mène sur les politiques de l'éducation, des

compétences et de l'emploi des jeunes ainsi que de plusieurs initiatives internationales, notamment la Résolution de l'OIT sur « La crise de l'emploi des jeunes : appel à l'action », les engagements du G20 concernant l'emploi des jeunes et l'accord européen sur la « Garantie pour la jeunesse ».

51. Après que le plan aura été entériné, l'OCDE coopérera avec les pays afin de le mettre en œuvre dans leur contexte national particulier et facilitera l'apprentissage mutuel en leur donnant l'occasion de partager leurs expériences de mise en œuvre. L'OCDE proposera également un cadre permettant d'étudier ce qui fonctionne ou non dans une perspective internationale, et fournira un rapport sur les progrès accomplis à la RCM 2014.

Encadré A1.1. Principaux éléments du Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes

Lutter contre la crise actuelle du chômage des jeunes

- **Lutter contre une demande globale faible et stimuler la création d'emplois.**
- **Apporter une aide au revenu appropriée pour les jeunes chômeurs** jusqu'à l'amélioration de la situation du marché du travail, mais sous réserve d'obligations mutuelles strictes en termes de recherche active d'emploi et d'engagement dans des mesures de développement de l'employabilité.
- **Maintenir et, lorsque cela est possible, étendre les mesures actives du marché du travail efficaces**, notamment les programmes de conseil, d'aide à la recherche d'emploi et de développement de l'entrepreneuriat, et apporter une aide plus intensive aux jeunes défavorisés, tels que les jeunes peu qualifiés ou issus de l'immigration.
- **Réduire, du côté de la demande, les obstacles à l'embauche des jeunes peu qualifiés**, tels que des coûts élevés du travail.
- **Encourager les employeurs à poursuivre ou à étendre les programmes efficaces d'apprentissage et de stage**, y compris au travers d'incitations financières additionnelles si nécessaire.

Améliorer les perspectives professionnelles des jeunes à long terme

- **Renforcer le système éducatif et préparer tous les jeunes au monde du travail**
 - Affronter et réduire le décrochage scolaire et offrir une seconde chance à ceux qui n'ont pas terminé le deuxième cycle du secondaire ou équivalent.
 - Veiller à ce que tous les jeunes atteignent un bon niveau de compétences de base et transversales.
 - Offrir à tous les jeunes des compétences adaptées au marché du travail.
- **Renforcer le rôle et l'efficacité de l'enseignement et de la formation professionnels**
 - Veiller à ce que les programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) fournissent un bon niveau de compétences de base et proposent une aide complémentaire en cas de besoin.
 - Veiller à ce que les programmes d'EFP soient plus à l'écoute des besoins du marché du travail et dotent les jeunes de compétences qui leur permettent de trouver un emploi.
 - Veiller à ce que les programmes d'EFP donnent une réelle importance à la formation en milieu professionnel, adopter les combinaisons d'expérience professionnelle et de formation en milieu scolaire les plus efficaces pour l'acquisition des compétences adéquates et améliorer la qualité des programmes d'apprentissage, le cas échéant.
 - Veiller à ce que les partenaires sociaux soient activement impliqués dans l'élaboration de programmes d'EFP qui non seulement soient adaptés aux exigences actuelles du marché du travail, mais qui favorisent également les compétences plus larges qui fondent l'employabilité.
- **Faciliter le passage à la vie active**
 - Faire que chaque jeune profite d'une expérience professionnelle pertinente avant de quitter le système éducatif.

- Proposer des services d'orientation professionnelle de qualité, reposant sur des informations fiables sur les carrières et les perspectives d'emploi, pour aider les jeunes à faire de meilleurs choix de carrière.
- Obtenir l'engagement des partenaires sociaux à soutenir une transition efficace vers l'emploi pour les jeunes, notamment en développant des parcours professionnels dans des secteurs et des professions spécifiques.
- **Reconfigurer les politiques et les institutions du marché du travail pour faciliter l'accès à l'emploi et lutter contre l'exclusion sociale**
 - Garantir un traitement plus égal en matière de protection de l'emploi aux travailleurs permanents et aux travailleurs temporaires, et prévoir des périodes d'essai de durée raisonnable pour permettre aux employeurs d'offrir aux jeunes qui manquent d'expérience une chance de faire leurs preuves et leur faciliter l'accès à un emploi régulier.
 - Combattre l'emploi informel dans le cadre d'une stratégie globale.
 - Pour les jeunes les plus défavorisés, des programmes intensifs peuvent être nécessaires, mettant fortement l'accent sur des formations de rattrapage, l'expérience professionnelle et le mentorat par des adultes.

Les domaines d'intervention

La transition du système éducatif vers l'emploi a toujours été difficile pour les jeunes, mais il est aujourd'hui urgent de leur venir en aide

52. Au cours des deux dernières décennies, les résultats des jeunes sur le marché du travail ont la plupart du temps été bien inférieurs à ceux de leurs aînés. Lorsqu'ils font partie de la population active, les jeunes sont plus susceptibles d'être au chômage, et s'ils ont un emploi, celui-ci est plus souvent précaire. Certains jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET pour *Neither Employed nor in Education or Training*) sont dans l'impossibilité d'améliorer leurs compétences et risquent de se voir exclus du marché du travail et d'adopter des comportements antisociaux. Ces jeunes souffrent de handicaps multiples, ils sont généralement très peu qualifiés, viennent de milieux à faible revenu et souvent défavorisés, notamment les jeunes issus de l'immigration. Relever ce défi nécessite un dispositif politique complet, notamment des actions sur le front du marché du travail ainsi que des programmes de formation et de rattrapage scolaire.

53. Même lorsque les jeunes parviennent à décrocher un emploi, ils sont également plus susceptibles que les adultes d'âge très actif d'occuper un poste offrant une stabilité, une protection sociale et des possibilités de formation et de progression limitées. De fait, en tant que nouveaux arrivés sur le marché du travail, les jeunes sont souvent embauchés en contrat temporaire dans de nombreux pays, ce qui peut constituer un tremplin vers un emploi plus stable mais, lorsque les règles de protection de l'emploi et la couverture de sécurité sociale diffèrent nettement entre travailleurs permanents et temporaires, cela peut créer un marché du travail à deux vitesses ou segmenté. Des problèmes analogues se posent dans les pays Partenaires clés, où une part non négligeable des jeunes occupe des emplois informels sans protection sociale.

54. Un niveau d'études plus élevé permet généralement d'obtenir une meilleure situation en termes d'emploi, mais il peut néanmoins arriver que certains jeunes diplômés de l'université éprouvent des difficultés à trouver un emploi rémunéré ou se retrouvent à des postes pour lesquels ils sont surqualifiés (empêchant ainsi les jeunes moins qualifiés d'y accéder). Comme on leur a répété que les études supérieures les mettraient sur la voie du succès, leur déception et leur frustration sont décuplées par le coût des années supplémentaires passées à étudier et le fardeau des prêts étudiants. L'existence de jeunes diplômés sans emploi ou sous-employés, parallèlement à celle d'employeurs qui déclarent ne pas trouver

les compétences dont ils ont besoin, donne à penser qu'il est possible d'établir des liens plus efficaces entre les systèmes éducatifs et le monde du travail.

55. Pour certains jeunes actifs, l'inadéquation entre les compétences dont ils disposent et celles nécessaires au travail peut être importante, en particulier pour les jeunes issus de l'immigration. En effet, l'inadéquation des compétences peut concerner des travailleurs de tous âges, mais elle peut constituer un obstacle redoutable lorsqu'elle maintient les jeunes dans des emplois qui ne correspondent ni à leurs qualifications ni à leurs aspirations, entraînant une dépréciation et une perte permanente de leurs compétences.

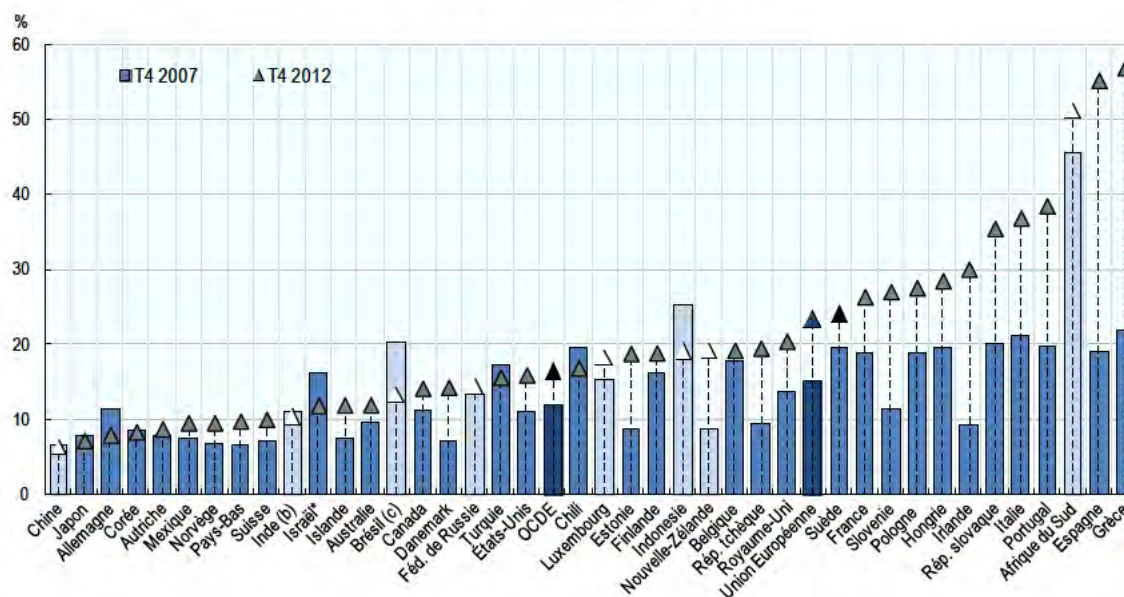
Les résultats des jeunes en matière d'emploi se sont fortement dégradés suite à la crise économique

56. La crise économique a accentué de nombreux problèmes auxquels sont confrontés les jeunes :

- Le taux de chômage des jeunes (15/16 à 24 ans) a fortement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE et dans plusieurs économies émergentes, et dans de nombreux cas s'est stabilisé à un niveau plus élevé encore cinq ans après le début de la crise (graphique A1.1). Fin 2012, plus de la moitié des jeunes actifs étaient au chômage en Grèce et en Espagne mais aussi en Afrique du Sud. Le taux de chômage des jeunes dépassait 20 % dans dix autres pays de l'OCDE.
- La part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés ni en formation (NEET) a également augmenté dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne, de la Norvège et de la République tchèque (graphique A1.2).
- Le rôle primordial joué par les niveaux de compétences dans les résultats en termes d'emploi se reflète dans la forte augmentation du taux de chômage des jeunes adultes qui n'ont pas terminé le deuxième cycle du secondaire (ou équivalent), alors même que, dans la plupart des pays, les diplômés universitaires éprouvent eux aussi plus de difficultés qu'avant la crise à trouver un emploi (graphique A1.3).
- La crise a accentué les problèmes de segmentation du marché du travail dans certains pays. Dans de nombreux pays, davantage de jeunes (15/16 à 24 ans) acceptent des emplois temporaires car ils n'arrivent pas à trouver de poste permanent (graphique A1.4). Dans les pays où l'effet de la crise sur l'emploi a été variable selon les régions, les disparités territoriales du point de vue de la situation des jeunes sur le marché du travail se sont intensifiées, ce qui appelle des réponses différenciées en termes de politiques publiques.

Graphique A1.1. Taux de chômage des jeunes, 2007 et 2012^a

En pourcentage des jeunes actifs



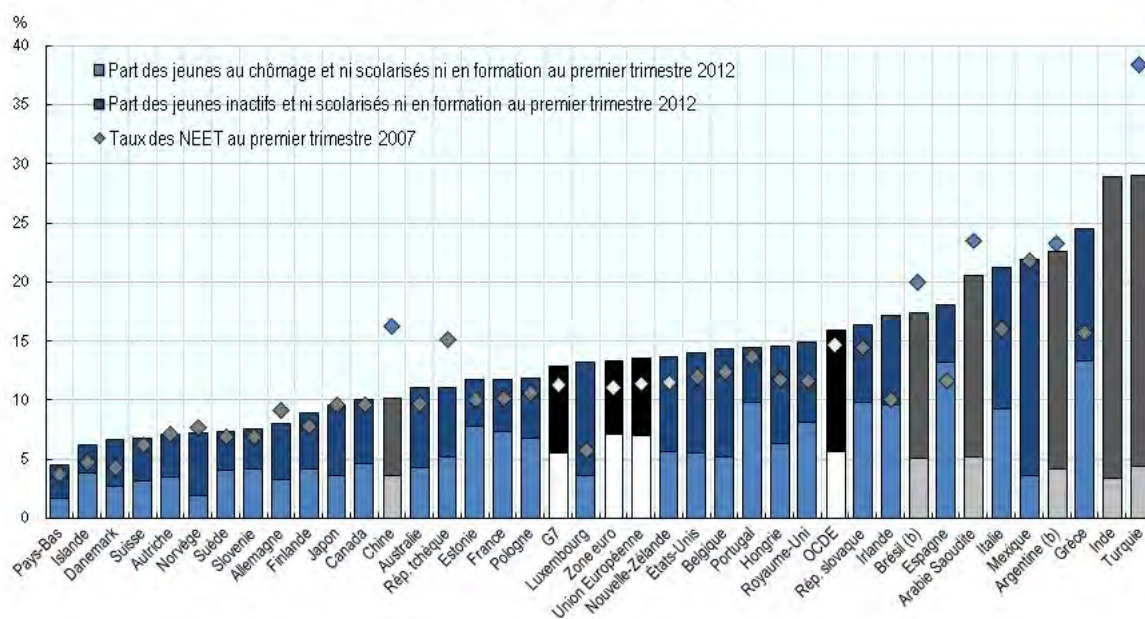
- a) Ou l'année la plus proche. Taux de chômage trimestriels harmonisés (corrigés des variations saisonnières) pour tous les pays de l'OCDE, le Brésil et l'Afrique du Sud ; estimations de l'enquête sur la main-d'œuvre (non corrigées des variations saisonnières) pour l'Indonésie et la Fédération de Russie ; estimations du recensement pour la Chine et estimations de l'enquête annuelle sur les ménages pour l'Inde. Sont prises en compte dans la catégorie 'jeunes' les personnes âgées de 16 à 24 ans en Chine, en Espagne et aux États-Unis, et les personnes âgées de 15 à 24 ans dans les autres pays.
- b) Le nombre annuel estimé de personnes/jours-personnes (en millions) est fondé sur la situation de l'activité hebdomadaire actuelle.
- c) Certaines zones urbaines.

*: Informations concernant les données pour Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la *Base de données des statistiques à court terme sur le marché du travail de l'OCDE* ; OIT, *Indicateurs à court terme sur le marché du travail* ; Données du recensement pour la Chine et l'enquête nationale par sondage en Inde.

Graphique A1.2. Jeunes ni en emploi, ni scolarisés ni en formation en 2007 et 2012^a

En pourcentage de la population jeune



a) Ou l'année la plus proche.

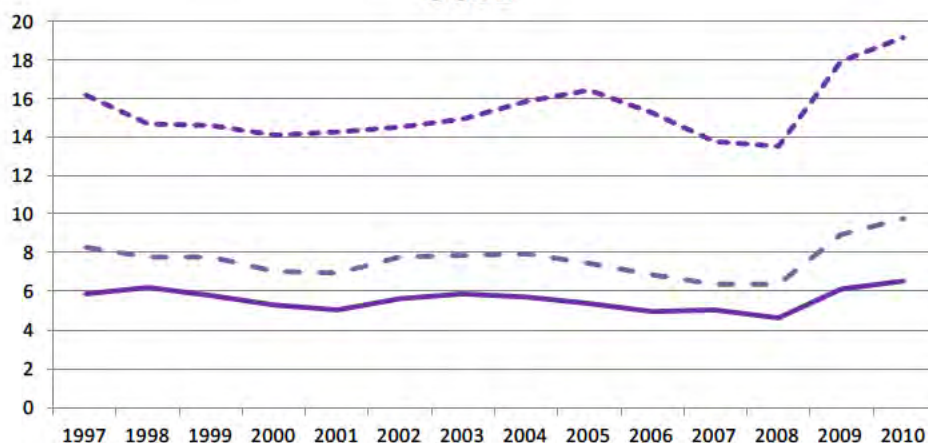
b) Certaines zones urbaines.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur l'enquête nationale sur la main-d'œuvre ; Base de données de l'éducation pour le Brésil ; Encuesta Permanente de Hogares (EPH) pour l'Argentine ; quatrième vague de l'enquête indonésienne sur la vie de famille pour l'Indonésie ; Enquête générale sur les ménages pour l'Afrique du Sud.

Graphique A1.3. Taux de chômage des 25-34 ans

- - - - - Inférieur au deuxième cycle du secondaire
 - - - - - Deuxième cycle du secondaire et post-secondaire hors enseignement supérieur
 ———— Enseignement supérieur

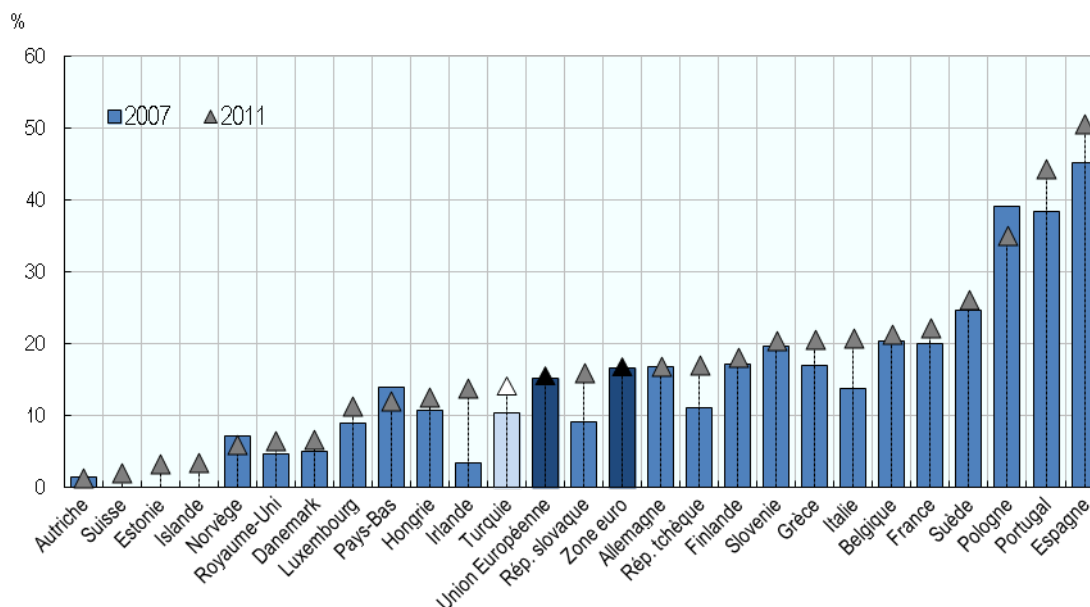
OCDE



Source : Regards sur l'éducation, 2012.

Graphique A1.4. Incidence du travail temporaire non volontaire chez les jeunes, 2007 et 2011^{a, b}

En pourcentage des jeunes ayant un emploi



a. Les chiffres font référence à la part des employés âgés de 15/16 à 24 ans qui ont déclaré avoir un emploi temporaire parce qu'ils ne parvenaient pas à obtenir un emploi permanent.

b. Données non disponibles en 2007 pour l'Estonie, l'Islande et la Suisse.

Source : Eurostat.

Les actions requises

57. En premier lieu, il est nécessaire d'agir pour faire face à la crise de l'emploi chez les jeunes, ce qui aura une incidence sur l'amélioration de la situation des jeunes à court terme. Lutter contre une demande globale faible et encourager la création d'emplois par des mesures macroéconomiques appropriées devraient donc être au cœur des priorités des pouvoirs publics. Il faut toutefois que cela s'accompagne, du côté de la politique du travail, par des actions qui donnent des résultats immédiatement, comme fournir une aide au revenu adaptée, associée à des services de l'emploi performants et d'autres mesures actives du marché du travail, ou veiller à ce que les programmes de transferts en espèces sous condition de ressources dans les économies émergentes atteignent les jeunes les plus nécessiteux.

58. Ces mesures immédiates doivent être étayées par des initiatives s'attaquant aux obstacles structurels qui empêchent les jeunes d'accéder à des emplois productifs et gratifiants et qui auront un impact durable à moyen et long terme sur l'amélioration des perspectives professionnelles des jeunes. À cet égard, des actions concertées impliquant différents domaines d'action, comme le suggère la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, sont indispensables et ces dernières doivent inclure un investissement plus performant dans l'éducation et la formation afin de doter tous les jeunes des compétences adéquates, des liens plus étroits entre le système éducatif et le monde du travail, et la mise en place de mesures d'aide à l'emploi qui accompagnent les plus jeunes travailleurs et leur permettent d'accéder à des emplois plus stables et plus gratifiants.

Les politiques du marché du travail doivent permettre de lutter contre la crise du chômage des jeunes

59. Dans le contexte de faible croissance économique et de faible création d'emplois qui prévaut actuellement dans de nombreux pays, les demandeurs d'emploi, et en particulier les jeunes, ont besoin d'un soutien supplémentaire. Même si les ressources publiques sont limitées, notamment dans les pays où l'assainissement budgétaire est inévitable, il est important de veiller à ce que les jeunes, y compris ceux n'ayant pas ou peu d'expérience, puissent accéder aux systèmes d'aide sociale et d'allocations chômage. Dans le même temps, des programmes actifs du marché du travail efficaces et bien ciblés doivent être développés afin de veiller à ce que les jeunes ne se découragent pas, et éviter ainsi qu'ils quittent le monde du travail ou intègrent le secteur informel.

60. En outre, afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher de nouveaux employés, les taux des cotisations de sécurité sociale doivent être abaissés ou des subventions salariales explicites doivent être instaurées, en particulier dans les pays où les coûts non salariaux du travail sont élevés. En termes de mise en œuvre, des réductions généralisées de cotisations sociales risquent d'entraîner d'importantes pertes sèches et des effets de substitution, générant une croissance nette de l'emploi relativement faible pour un coût budgétaire élevé. Pour garantir un bon rapport coût-efficacité, les baisses du coût du travail doivent être strictement axées sur les jeunes peu qualifiés ou autrement défavorisés et peuvent exiger qu'aucune réduction des effectifs ne se produise dans la période du recrutement.

61. Les jeunes qui ont achevé leurs études au cours ou au lendemain de la crise actuelle sont susceptibles de ne pas pouvoir acquérir l'expérience professionnelle indispensable à une insertion durable sur le marché du travail, en particulier lorsque les employeurs frappés par la crise essaient de mettre fin aux dispositifs d'apprentissage en milieu professionnel en place. Les pays doivent encourager les employeurs à poursuivre ou étendre les programmes d'apprentissage et de stage, y compris au travers d'incitations financières additionnelles si nécessaire. Par exemple, l'Australie a agi de la sorte pour les jeunes comme pour les employeurs dans des professions confrontées à des pénuries de main-d'œuvre. Des programmes de préapprentissage, comme en Allemagne, sont également nécessaires pour aider les jeunes qui abandonnent l'école à acquérir les compétences de base minimums requises pour pouvoir obtenir un contrat d'apprentissage ou un stage.

Trop de jeunes quittent le système éducatif sans un niveau satisfaisant de compétences de base

62. Dans les pays de l'OCDE, les résultats de l'enquête PISA indiquent que près d'un élève sur cinq n'atteint pas un niveau minimum de compétences de base pour s'en sortir dans la société moderne. Les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés sont deux fois plus susceptibles d'avoir des résultats scolaires médiocres, ce qui implique que leur situation personnelle ou sociale constitue un obstacle à la réalisation de leur potentiel scolaire et à une participation active à la vie en société. Cette situation entretient l'échec scolaire : 20 % en moyenne des jeunes adultes dans la zone OCDE abandonnent ainsi leurs études sans avoir achevé le deuxième cycle du secondaire.

63. L'échec scolaire trouve souvent son origine très tôt dans le processus éducatif et nécessite une réponse politique concertée. Les disparités scolaires apparaissent souvent dès les premières années et un effort continu visant à identifier les élèves vulnérables et à leur fournir un soutien éducatif additionnel efficace est indispensable. La Finlande est particulièrement efficace dans ce domaine, et fournit un soutien scolaire à environ un tiers des élèves de primaire à tout moment.

64. Les travaux de l'OCDE montrent qu'il faut lutter contre l'échec scolaire tant au niveau du système éducatif qu'à l'échelle des établissements scolaires. Au niveau du système éducatif, les actions peuvent prendre la forme de mesures visant à supprimer le redoublement, à éviter l'orientation précoce et à reporter la sélection des élèves au deuxième cycle du secondaire, ainsi qu'à améliorer la qualité et l'image

des filières de l'enseignement professionnel. Les initiatives pour aider les établissements défavorisés peuvent inclure des mesures visant à attirer et retenir des enseignants de qualité, à assurer des stratégies efficaces d'apprentissage en classe et à renforcer les liens avec les parents et la collectivité.

Les jeunes adultes qui ont abandonné leurs études doivent avoir une seconde chance de développer leurs compétences de base

65. Un niveau minimum de compétences de base est indispensable pour espérer avoir une perspective de carrière raisonnable et participer à la vie en société, il est ainsi essentiel que les jeunes ayant abandonné leurs études sachent qu'une seconde chance leur est offerte. Le Canada a de longue date mis en place un « système de la seconde chance » qui permet aux jeunes de retourner à l'école et de finir le deuxième cycle du secondaire. Plus récemment, de nombreux pays européens ont développé toute une gamme de passerelles permettant un retour aux études, qui peuvent être en lien avec le système secondaire existant, le système d'enseignement et de formation professionnels, la formation pour adultes ou être indépendantes : l'important est qu'elles produisent des résultats efficaces.

66. La forme et la structure des programmes de seconde chance dépendent des caractéristiques et des besoins des jeunes concernés. Une attention particulière devra peut-être être accordée aux jeunes issus de l'immigration et à ceux confrontés à de multiples handicaps sociaux. Lorsque les jeunes ont connu tôt l'échec scolaire et sont défavorisés à de multiples égards, de nombreux obstacles sont à surmonter et des efforts intensifs sont nécessaires pour élever leur niveau de compétences. Il est également primordial de reconnaître et de valider les compétences adéquates qu'ils ont acquises en dehors du système éducatif, soit pour faciliter leur accès à un nouveau programme éducatif, soit pour afficher leurs compétences aux yeux des éventuels employeurs. Dans certains cas, les programmes doivent intégrer des dispositifs qui prennent en charge les barrières sociales à l'accès au marché du travail, et d'autres problèmes comme le logement ou la santé. Offrir une seconde chance peut s'avérer onéreux, mais les coûts économiques et sociaux de l'inaction sont cependant bien supérieurs.

L'enseignement et la formation professionnels peuvent jouer un plus grand rôle dans l'acquisition des compétences générales et techniques en faveur de l'employabilité

67. Dans de nombreux pays, l'enseignement professionnel est resté une composante sous-estimée du système éducatif pendant de nombreuses années et a été éclipsé par le secteur de l'enseignement supérieur. Pourtant, l'enseignement professionnel ne se résume pas à des activités traditionnelles comme la plomberie ou la coiffure, il concerne aussi des compétences de pointe dans les technologies, les TIC, la logistique, les arts créatifs et la mode, ou les services sociaux et personnels, et incluent de plus en plus des compétences techniques sophistiquées et de haut niveau.

68. Des programmes d'enseignement professionnel bien conçus, notamment l'apprentissage qui associe enseignement scolaire et professionnel, apportent aux jeunes les compétences recherchées par les employeurs, améliore l'appariement entre les jeunes et les emplois disponibles, et constituent une composante essentielle d'une stratégie des compétences efficace. Le fait que les pays dotés de systèmes de formation en apprentissage efficaces affichent généralement un chômage des jeunes plus faible et des niveaux de fréquentation scolaire plus élevés suggère également qu'une formation pratique en milieu professionnel permet d'intégrer divers groupes de jeunes, en les encourageant à rester ou à se réinvestir dans le système éducatif, et facilite la transition vers le monde du travail. Au niveau postsecondaire, des programmes de formation professionnelle performants préparent les jeunes à occuper des postes spécialisés, techniques ou d'encadrement de niveau plus élevé. Dans certains pays en effet, il est de plus en plus fréquent de voir des diplômés de l'université dans l'incapacité de trouver un emploi en accord avec leurs qualifications, poursuivre leurs études dans une filière professionnelle.

69. Malheureusement, alors que les programmes d'enseignement et de formation professionnels de pointe sont hautement sophistiqués et que la concurrence pour les places est intense, les filières professionnelles dans de nombreux pays sont mal adaptées et restent trop souvent des options de second choix dont les contenus scolaires correspondent à des élèves de faible niveau et sont déconnectés des besoins des employeurs. Cette situation est surtout vraie lorsque les établissements de formation reçoivent des fonds pour un nombre fixe de places, déterminé sans qu'il soit tenu compte des besoins du marché du travail, ou lorsque le financement suit simplement les préférences des élèves.

70. Les programmes d'enseignement et de formation professionnels les plus performants alternent habilement apprentissage scolaire et en milieu professionnel. Ce dispositif en lui-même constitue un « test » de pertinence primordial : le fait que les employeurs proposent des formations est le signe qu'un programme est adapté au marché du travail. L'apprentissage en milieu professionnel facilite également la circulation des informations entre les éventuels employeurs et employés, rendant les recrutements ultérieurs plus efficaces et moins coûteux. Il permet également aux élèves d'acquérir des compétences pratiques sur des équipements modernes et sous la direction de formateurs parfaitement au fait des méthodes et technologies les plus récentes, et également de développer des aptitudes non techniques essentielles – comme la collaboration et la relation client – dans un environnement professionnel réel. Dans le même temps, l'enseignement délivré en classe peut apporter des connaissances plus théoriques, des compétences polyvalentes plus larges ainsi que des compétences de base, lorsque ces dernières doivent être renforcées.

71. La formation en entreprise, par l'apprentissage ou d'autres dispositifs, nécessite un cadre contractuel bien défini qui encourage les employeurs à offrir de réelles opportunités d'apprentissage et à permettre aux stagiaires de contribuer de manière véritablement productive aux tâches de l'entreprise. Des contrats spécifiques pour les apprentis ou les stagiaires existent dans de nombreux pays, et ces contrats peuvent contribuer à la qualité de la formation en entreprise, en énonçant clairement les droits et devoirs tant des employeurs que des jeunes. Plus généralement, des mécanismes efficaces d'assurance qualité sont nécessaires pour garantir la qualité des formations en apprentissage et autres dispositifs de formation en milieu professionnel. Ces derniers doivent comprendre un système national efficace de certifications basées sur les compétences afin d'identifier clairement les résultats sur les plans éducatif et professionnel et de fournir des informations fiables et accessibles tant pour les étudiants que pour les employeurs dans les différents secteurs industriels et géographiques.

Une expérience du monde du travail durant le cursus scolaire est bénéfique à tous les jeunes, quelle que soit la filière

72. À tous les âges et à tous les niveaux, le système éducatif doit redoubler d'efforts pour préparer les jeunes au monde du travail. Même si la préparation des jeunes à la vie active ne représente qu'une des missions du système éducatif, celle-ci est essentielle. Cependant, les impressions des élèves suggèrent qu'il est possible d'accroître la pertinence du système éducatif dans la préparation de la transition vers le monde du travail. Les résultats de l'enquête PISA montrent par exemple qu'au Japon et en Corée, à peine plus d'un tiers des élèves de 15 ans pensent que l'école leur a appris des choses utiles d'un point de vue professionnel, alors que ce pourcentage atteint presque 90 % dans l'ensemble de l'OCDE. Près de 25 % des élèves de 15 ans pensent que l'école n'a pas fait grand chose pour les préparer à la vie d'adulte, et ce chiffre dépasse 40 % en Grèce.

73. Le système éducatif peut également jouer un rôle important en matière de correction des inégalités de capital social, en ouvrant les yeux des jeunes quant aux possibilités de carrières qui sortent du cadre de leur expérience sociale immédiate. L'élévation des aspirations est une composante essentielle de la promotion de la mobilité intergénérationnelle et est particulièrement importante pour les jeunes issus de milieux défavorisés qui baignent dans un environnement où la plupart des emplois sont des emplois peu

qualifiés. Cultiver l'esprit d'entreprise chez les jeunes encore scolarisés peut également contribuer à faciliter le passage de l'école à la vie active.

74. L'expérience professionnelle peut trouver sa place dans l'enseignement secondaire, comme par exemple en France, où tous les collégiens doivent effectuer un stage en entreprise de deux semaines en fin de 8^{ème} année de scolarité (« classe de quatrième »). Aux niveaux plus élevés, les stages fournissent une autre opportunité précieuse d'acquérir une expérience professionnelle et sont le plus souvent intégrés dans la structure des diplômes. Toutefois, les stages doivent également être bien encadrés afin de veiller à ce qu'ils fournissent une expérience enrichissante et ne puissent pas constituer un apport de main-d'œuvre bon marché pour des emplois peu qualifiés (et ainsi contribuer à priver un jeune peu qualifié d'une réelle opportunité d'emploi).

75. Il est également nécessaire de développer des dispositifs plus flexibles permettant de combiner travail et études, ne serait-ce que pour proposer aux jeunes d'autres voies pour financer leurs études. Il pourrait s'agir de nouvelles voies soutenues par des organismes professionnels visant à combiner emploi et études afin de délivrer des qualifications professionnelles. Il est également indispensable que les organismes d'enseignement et de formation proposent des formules plus flexibles afin de pouvoir accueillir les étudiants à temps partiel.

Les jeunes ont besoin d'informations de qualité pour faire des choix éclairés en matière de parcours scolaire et professionnel

76. Les jeunes doivent pouvoir accéder à des informations de qualité sur les possibilités de carrière, les compétences nécessaires dans le milieu professionnel et sur les différents parcours éducatifs et leurs débouchés. Il doit s'agir non seulement d'informations sur les éventuels besoins du marché du travail, mais aussi de renseignements pratiques sur ce que les différents types d'emplois impliquent réellement. Les médias sociaux jouent déjà un rôle dans ce domaine, de nombreux sites web proposant des vidéos de professionnels décrivant leur métier.

77. De nombreux pays offrent des services d'orientation professionnelle, mais avec l'évolution rapide des emplois et les nombreuses possibilités de carrière, les choix sont compliqués à faire et l'orientation professionnelle devient ainsi plus décisive et plus complexe. Si les jeunes choisissent le mauvais parcours professionnel ou éducatif, les coûts engendrés par les réorientations ultérieures peuvent être élevés et les résultats de l'enquête PISA suggèrent que les jeunes manquent de confiance lorsqu'ils doivent prendre ce type de décision.

78. Les services d'orientation professionnelle n'ont toutefois pas toujours été à la hauteur. Les défaillances ont pu prendre la forme de services éparpillés et sous-financés, d'un manque d'informations pertinentes sur le marché du travail ou de conseillers d'orientation ne sachant pas utiliser correctement ces informations, de conseils manquant d'objectivité, et d'initiatives d'orientation professionnelle qui n'étaient pas convenablement évaluées.

79. Des données de qualité sont indispensables pour suivre les résultats en matière d'emploi des différents parcours éducatifs. Les enquêtes qui analysent les résultats en matière d'emploi (et de salaire) sont très utiles aux futurs étudiants et peuvent les aider à décider quels parcours sont les plus susceptibles de leur offrir de bonnes perspectives de carrière. Les futurs étudiants en Angleterre ont désormais accès, sur un unique site Web et sous un format unique, aux taux d'emploi des diplômés, ainsi qu'à un grand nombre d'autres informations, pour chaque programme dans chaque établissement d'enseignement supérieur. Des sites Web similaires ont également été mis en place dans d'autres pays comme la Corée et la France.

80. Une meilleure analyse des données relatives à l'évolution des besoins en compétences sur le marché du travail est par ailleurs indispensable pour permettre des choix efficaces. Cependant, même si la plupart des pays de l'OCDE ont établi des systèmes élaborés de prévision des besoins en compétences, ces derniers n'ont pas toujours fourni des indications valides, opportunes et fiables concernant les pénuries ou l'inadéquation des compétences, ni garanti un accès simple aux individus les plus concernés.

Les politiques actives et passives du marché du travail soutenant les jeunes sans emploi et défavorisés doivent être renforcées

81. Un accès limité aux allocations chômage signifie souvent que les jeunes ne sont pas soutenus par les services publics de l'emploi. Même lorsque les services sont ouverts à tous, il est difficile d'entrer en contact et d'impliquer les jeunes défavorisés qui pourraient pourtant bénéficier le plus des aides fournies. L'élargissement de la couverture des allocations chômage à tous les jeunes, y compris à ceux qui ont prématurément abandonné l'école – même s'il ne s'agit que d'une petite allocation, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE tels que l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni – faciliterait la prestation des services. Il permettrait aussi l'application du « principe d'obligation réciproque » grâce auquel le paiement des allocations pourrait être associé à des exigences strictes en matière de recherche d'emploi et à une participation obligatoire à des programmes de retour à l'emploi sous peine de sanctions modérées.

82. Plus généralement, les pays sont confrontés au défi de mettre en place des programmes performants de retour à l'emploi destinés aux jeunes au chômage ou autrement défavorisés. Ceci est loin d'être simple et de nombreux programmes se sont révélés décevants. Néanmoins, les programmes performants semblent partager des caractéristiques communes. Les programmes d'aide à la recherche d'emploi sont souvent les plus efficaces pour les jeunes, avec des résultats positifs en matière d'emploi et d'augmentation des revenus, et les programmes de formation sont plus efficaces lorsqu'ils sont soigneusement adaptés aux besoins du marché local ou national. Aux États-Unis, le programme *YouthBuild* destiné aux jeunes défavorisés est centré sur la formation dans le secteur de la construction, avec un accent particulier sur les logements abordables et durables. Des programmes visant à encourager ou à aider les jeunes à monter leur propre entreprise peuvent également être utiles pour favoriser une plus grande mobilité géographique.

83. Un bon ciblage des programmes est essentiel et, dans les limites permises par les capacités administratives, il est important de rendre la participation aux programmes obligatoire pour les jeunes après une période de recherche d'emploi, par exemple de six mois. Les programmes qui intègrent et combinent des services et offrent des solutions complètes adaptées aux besoins des individus semblent les plus performants (par exemple, les services pour l'emploi australiens). Pour les jeunes les plus défavorisés qui présentent un risque élevé d'exclusion sociale et professionnelle, les programmes avec hébergement fortement centrés sur le rattrapage scolaire, l'expérience professionnelle et l'encadrement par des adultes – par exemple le programme *Job Corps* aux États-Unis – ont montré des résultats positifs, notamment pour les jeunes adultes.

Aligner le niveau de protection des travailleurs permanents et des travailleurs temporaires et allonger la durée des périodes d'essai pourrait être favorable aux jeunes

84. Une protection de l'emploi plus équilibrée entre travailleurs permanents et temporaires est nécessaire pour permettre aux employeurs de juger des aptitudes et capacités professionnelles des jeunes qui manquent d'expérience et faciliter leur transition vers un emploi stable. Des procédures strictes et incertaines en matière de licenciement des travailleurs permanents, ainsi que des indemnités de licenciement élevées, tendent à dissuader les employeurs d'embaucher des jeunes en contrat à durée indéterminée. Lorsqu'en plus, les contrats temporaires sont simples à utiliser, les jeunes inexpérimentés

sont essentiellement recrutés à l'aide de contrats de courte durée, notamment des contrats à durée déterminée. Ces contrats temporaires représentent souvent un tremplin vers le marché du travail, menant à de futurs emplois plus stables, mais il existe un risque qu'ils deviennent une voie sans issue si les écarts en matière de niveau de protection de l'emploi et de coûts non salariaux entre les contrats temporaires et permanents sont trop importants.

85. Rééquilibrer la protection offerte par différents types de contrats aurait des effets positifs pour de nombreux travailleurs peu qualifiés et ceux occupant un emploi par intermittence, les jeunes sont donc fortement susceptibles de faire partie de ces bénéficiaires. Cela aiderait les jeunes (ainsi que les autres travailleurs ayant une expérience limitée) à passer progressivement des premiers emplois qui sont souvent atypiques à des emplois plus stables permettant de faire carrière. Dans ce contexte, certains pays ont introduit (Chili, Turquie), ou sont sur le point de le faire (Espagne), un système de comptes d'épargne chômage individuels qui complètent ou se substituent aux dispositifs d'indemnité de cessation d'emploi. Distinctes des indemnités de licenciement, ces indemnités sont versées indépendamment de la raison ou de la personne à l'origine de la cessation de travail, et permettent ainsi de réduire les défauts de paiement des indemnités de licenciement. En outre, comme les paiements sont payés par avance, ils ne perturbent pas l'ajustement des effectifs et simplifient les procédures en cas de cessation de travail. D'autres options moins radicales existent, comme la possibilité de limiter plus strictement l'utilisation des contrats temporaires aux emplois/projets de nature temporaire. Cela se fait déjà dans certains pays où le travail temporaire est pourtant très développé, ce qui suggère que suivre cette direction nécessite une forte augmentation des inspections du travail et des sanctions bien plus fortes en cas de non respect.

86. Enfin, des périodes d'essai de durée modérée, environ six mois, pourraient être avantageuses pour les jeunes. Cette mesure inciterait les employeurs à recruter des jeunes avec des contrats à durée indéterminée, car elle leur laisserait suffisamment de temps pour évaluer les compétences des nouvelles recrues.

La réduction des coûts du travail peut aider les jeunes peu qualifiés à trouver un emploi

87. Des coûts de main-d'œuvre élevés peuvent constituer un obstacle à l'emploi des jeunes, en particulier ceux qui sont peu qualifiés et qui manquent d'expérience professionnelle. Cette situation peut provenir d'un salaire minimum obligatoire élevé par rapport aux revenus moyens et/ou de contributions patronales de sécurité sociale élevées qui accroissent les coûts salariaux.

88. Le salaire minimum est sans doute utile pour assurer le versement de salaires justes et prévenir la pauvreté parmi les travailleurs, mais il peut, s'il est fixé à un niveau trop élevé, dissuader les employeurs d'embaucher des jeunes peu qualifiés ou les pousser à les faire travailler de manière informelle. Afin de contrer l'incidence potentiellement négative du salaire minimum sur l'emploi des jeunes, plusieurs pays ont choisi de fixer un salaire minimum jeunes (pour les moins de 20 ans en général) en dessous de celui des « adultes », notamment l'Australie, la Belgique, le Chili, la Grèce (depuis 2012), l'Inde, l'Irlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni. En France, un niveau moins élevé s'applique également aux jeunes peu expérimentés (jusqu'à 17 ans) et, plus généralement, les coûts du travail pour les travailleurs ayant de faibles salaires sont réduits par le biais des allègements de charges sur les bas salaires.

89. Le versement de salaires inférieurs aux jeunes se justifie lorsque l'emploi proposé comprend une part importante de formation. On peut citer en exemple les programmes d'apprentissage en Allemagne et au Royaume-Uni, où les salaires de départ sont inférieurs en raison de la moindre productivité attendue durant la période de formation, et sont augmentés à mesure que le programme de formation progresse.

Des incitations plus efficaces sont nécessaires pour encourager l'emploi formel des jeunes

90. Combattre l'emploi informel nécessite d'appliquer une stratégie globale ayant pour objectif d'encourager les entreprises à enregistrer leur activité et leurs salariés, et d'inciter davantage les travailleurs à rechercher des emplois formels. L'action la plus importante consiste à améliorer le climat économique pour les entreprises du secteur formel, tout en renforçant le respect de la loi. Du côté du marché du travail, les mesures qui suivent peuvent permettre d'encourager l'emploi formel : des systèmes fiscaux plus transparents et plus simples ; l'assouplissement des règles régissant l'utilisation des contrats temporaires ; et l'accroissement des avantages réels que les travailleurs sont susceptibles de retirer des dispositifs de protection sociale. L'application efficace des lois en matière de travail, de fiscalité et de sécurité sociale est également primordiale pour lutter contre l'emploi informel.

ANNEXE II. LA RÉPONSE DES POLITIQUES SOCIALES À LA CRISE

Résumé

91. **De nombreux pays de l'OCDE sont confrontés à des besoins croissants et importants en matière de politique sociale, alors que la marge de manœuvre budgétaire se réduit, limitant ainsi la capacité d'apporter des réponses efficaces.** Dans les premiers temps de la crise financière et économique mondiale, les dépenses sociales — qui représentent la moitié environ du total des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE — ont augmenté par le jeu des stabilisateurs automatiques et sous l'effet des plans de relance budgétaire. Mais, dans de nombreux pays de l'OCDE, l'axe de la politique budgétaire est en train de changer : il s'agit désormais de faire face à des niveaux de déficit et d'endettement par rapport au PIB sans précédent. Les dépenses sociales sont un volet de nombreux plans de consolidation budgétaire, et on s'attend à ce que les pressions exercées sur les dépenses sociales s'intensifient encore. Les efforts d'assainissement des finances publiques pèseront particulièrement lourd dans les pays où les besoins sociaux, mesurés par la dégradation des perspectives de l'emploi et la montée du chômage, ont fortement augmenté depuis 2007.

92. **Cette évolution se produit alors que de nombreux pays, au cours des deux dernières décennies, ont introduit des réformes visant à rendre les systèmes de protection sociale davantage favorables à l'emploi tout en protégeant les ménages les plus pauvres.** Parmi les réformes destinées à encourager la participation à la vie active, on peut citer l'abandon des systèmes de cessation anticipée d'activité et le renforcement des incitations à travailler plus longtemps, ainsi que la mise en place de prestations liées à l'exercice d'un emploi qui rendent celui-ci plus attractif financièrement, le renforcement des principes d'activation associés à de nombreuses prestations de non-emploi et la suppression des obstacles non monétaires à l'emploi ; ce qui signifie, par exemple, un accès à des modes de garde d'enfants et à des dépenses de santé d'un coût supportable.

93. **Dans les grandes économies émergentes, l'impact du ralentissement de l'activité économique mondiale a été plutôt moins marqué et de plus courte durée que dans la plupart des pays de l'OCDE.** Le contexte dans lequel la crise est survenue était aussi sensiblement différent. La situation des finances publiques, par exemple, était souvent meilleure dans les économies émergentes, avant la crise, et, bénéficiant d'une reprise économique plus soutenue, les recettes publiques ont continué de s'accroître ces dernières années. Cependant, certaines des expériences des pays de l'OCDE durant la crise présentent une grande pertinence pour les économies émergentes qui cherchent à se doter de systèmes de protection sociale durables et susceptibles de résister aux crises. Les inégalités et la pauvreté restent des enjeux majeurs pour les pouvoirs publics dans les économies émergentes, 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 sont sans protection face aux chocs économiques.

94. **Le défi consistant à mobiliser des ressources suffisantes pour la politique sociale et, éventuellement, à « faire plus avec moins » concerne donc au même titre les pays de l'OCDE et les économies émergentes.** Dans les économies émergentes, les réformes structurelles et sociales destinées à améliorer la conception et, plus important encore, la mise en œuvre de la protection sociale, particulièrement en faveur des segments les plus pauvres de la population, doivent se poursuivre. Aussi

bien dans les pays de l'OCDE que dans les économies émergentes, les systèmes redistributifs supposent un engagement résolu de la part des pouvoirs publics et une base budgétaire solide pour que les pays soient en mesure d'apporter un soutien contracyclique lorsque les chocs économiques surviennent.

95. **Le défi, dans la zone de l'OCDE, est aujourd'hui de réaliser l'assainissement des finances publiques tout en évitant de revenir sur les réformes indispensables dans un contexte d'accroissement des besoins sociaux.** Dans de nombreux pays de l'OCDE, les pressions budgétaires exercées sur les programmes sociaux sont considérables, en raison de leur poids important dans le total des dépenses publiques en moyenne. Mais les politiques sociales sont indispensables pour atténuer les dégâts causés par la crise et pour soutenir l'autosuffisance. Elles permettent aussi de maintenir et de stabiliser la demande de biens et services, ce qui renforce la croissance et les gains futurs en termes d'emploi. Pour être efficaces, les politiques publiques doivent prendre en compte, dans toute la mesure du possible, la situation des personnes sans emploi et autres catégories vulnérables. Bien que les difficultés budgétaires limitent la marge de manœuvre, conserver un financement adéquat pour des politiques sociales favorables à l'emploi peut contribuer à une reprise plus forte et plus riche en emploi.

96. **Une attention particulière à la manière de concevoir les mesures d'assainissement budgétaire est nécessaire car il ressort des épisodes passés que le poids de l'ajustement qui en résulte n'est pas supporté équitablement.** Lorsque les dispositifs sociaux sont bien ciblés, les réductions des dépenses sociales tendent à affecter les pauvres davantage que les hausses d'impôts. Mais il y a maintes façons de réduire les dépenses ou d'augmenter les impôts, et les effets redistributifs des réductions peuvent varier grandement, selon la façon dont elles sont conçues et selon les spécificités de la situation démographique propre à chaque pays. La question des effets à court terme et à long terme des diverses mesures d'assainissement reste controversée mais il apparaît que, dans le passé, les plans d'assainissement budgétaire ont plutôt moins pesé sur les bénéficiaires que sur les salaires et qu'ils ont eu des effets durables sur cette dernière catégorie de revenus. Les exercices de simulation de l'impact des efforts d'assainissement budgétaire indiquent que les réductions des programmes de soutien au titre du revenu peuvent avoir un impact notable sur les familles à faible revenu si les changements dans les politiques publiques ne sont pas bien pensés. Une question qui peut s'avérer déterminante est de savoir comment les individus réagissent aux mesures d'assainissement, cependant c'est un aspect qui reste peu traité par les études existantes. Par exemple, les coupes indifférenciées des ressources consacrées aux dispositifs en faveur de la garde des enfants ou aux dispositifs de soutien de l'emploi pourraient retarder l'emploi et la progression des gains en phase de reprise.

97. **Les systèmes d'indemnisation du chômage, l'assistance sociale de manière générale et les programmes actifs du marché du travail représentent moins de 10 % des dépenses sociales publiques, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, mais durant la phase de ralentissement, le renforcement de la demande en direction de ces programmes a été particulièrement fort.** Les possibilités de réaliser des économies dans ce domaine peuvent rester limitées dans le contexte économique actuel, 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. Le lien, en partie automatique, entre l'accès aux prestations et le niveau de chômage, comme aux États-Unis et au Canada, est un exemple du type d'approche qui peut faciliter une réaction contracyclique du côté des politiques publiques, encore que les mesures discrétionnaires, dans ces deux pays, ont nettement plus joué que ces mécanismes automatiques. Les ajustements discrétionnaires comme les ajustements automatiques doivent être conçus avec soin, afin d'éviter les effets non souhaités comme éviter, par exemple, d'entraver la mobilité entre régions à haut niveau de chômage et régions à faible niveau de chômage. En outre, l'insuffisance des ressources, comme c'est le cas pour les caisses d'assurance chômage dans de nombreux États des États-Unis, peut rendre difficile, dans la pratique, le maintien d'un soutien efficace au titre des revenus lorsque le ralentissement de l'activité perdure.

98. **Durant la première phase de la crise, les allocations chômage ont joué le rôle crucial de stabilisateurs automatiques, limitant l'impact négatif des pertes d'emploi et des pertes de gains sur les revenus des ménages.** À mesure que les pertes d'emploi se sont multipliées, les allocations chômage ont constitué une première ligne de défense contre les pertes de revenu, et ont aidé à stabiliser les revenus des personnes nouvellement touchées par le chômage et de leurs familles. La plupart des pays dotés de systèmes solides de prestations en faveur des personnes sans emploi ont laissé ces dispositifs jouer à plein. Dans le même temps, les États-Unis et quelques autres pays dans lesquels les prestations sont plus modestes ou versées moins longtemps, ont réagi rapidement pour renforcer les mesures existantes de soutien des revenus. Les pays comme la France, le Portugal et les États-Unis, où les politiques sociales ont été adaptées dès le début de la crise, ont évité une forte progression de la pauvreté au cours de la période 2007-2010.

99. **Mais avec la montée du chômage de longue durée, d'autres types de mesures publiques deviennent essentielles pour éviter une forte progression de la pauvreté et des inégalités.** Le rôle central des prestations d'assistance de dernier recours pour ceux qui n'ont pas droit, ou n'ont plus droit, aux indemnités de chômage, est un aspect essentiel à prendre en compte au moment de concevoir, de séquencer et de mettre en œuvre les stratégies indispensables d'assainissement budgétaire. Les prestations en espèces devraient continuer d'apporter un soutien adéquat aux familles en difficulté, et les systèmes 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. De même, les biens et services fournis par la puissance publique font partie intégrante d'une approche équilibrée de l'aide aux catégories vulnérables que sont, notamment, les enfants, les demandeurs d'emplois, les individus ayant des problèmes de santé ou les catégories en très grandes difficultés économiques comme les personnes sans domicile fixe. Les réformes des systèmes de transferts en espèces et des services de santé actuellement engagées doivent s'attacher en priorité à protéger les plus démunis grâce à un ciblage adéquat des mesures.

100. **Les chômeurs de longue durée, qui sont souvent des chefs de famille avec enfants, devraient continuer d'être la cible des filets de protection sociale, en particulier dans les pays où la reprise est lente.** Les mesures exceptionnelles et ciblées, comme les mesures d'extension temporaire des prestations d'aide en faveur des plus démunis ou les compléments d'aide exceptionnels au titre de l'alimentation et du logement, peuvent limiter la progression de la pauvreté. Par exemple, la Finlande a récemment renforcé ses programmes en direction des chômeurs, tandis que l'Autriche a réformé son système d'aide sociale pour que les familles avec enfants en bénéficie mieux/plus, et a renforcé les prestations d'aide aux chômeurs en formation. Il conviendrait aussi de traiter le problème du faible recours à certaines prestations de remplacement importantes pour les personnes d'âge actif. Aux États-Unis, grâce à une série de mesures introduites avant et après le déclenchement de la crise, le dispositif d'aide au titre de l'alimentation (le Supplemental Nutrition Assistance Program qui a remplacé les bons d'alimentation) est désormais plus accessible et devrait donc constituer un filet de protection nettement mieux adapté face à la crise.

101. **Les stratégies d'activation et le soutien adéquat des personnes exerçant un emploi, y compris les travailleurs à temps partiel, devraient être maintenus à des niveaux raisonnables, tandis que la nature, le séquençage et l'intensité des mesures d'activation devraient être adaptés à l'évolution du marché du travail.** Il est amplement justifié de concevoir des dispositifs d'aide publique qui mobilisent et complètent — sans s'y substituer — les capacités propres des ménages de s'adapter aux situations difficiles. Le coût budgétaire élevé du non-emploi renforce le bien-fondé de politiques sociales actives correctement financées, même si ces politiques sont coûteuses à court terme. Mais les contraintes budgétaires peuvent nécessiter de passer rapidement de vastes dispositifs de relance à des mesures de soutien à l'emploi sélectives et différenciées. La juste combinaison des mesures dépendra aussi de la situation du marché du travail. Par exemple, à mesure que la reprise s'affermira et qu'il deviendra plus important de promouvoir l'offre de main-d'œuvre, l'axe des politiques actives du marché du travail devrait passer du soutien de la demande de main-d'œuvre au soutien lié à l'exercice d'un emploi au profit des

familles d'actifs à faible revenu. Lorsqu'il y a un grand nombre de ménages sans travail, l'objectif général d'une politique « active » de soutien est notamment de faciliter la poursuite de la recherche d'emploi de tous les membres d'âge actif d'une famille et de s'assurer que les familles bénéficient rapidement de l'amélioration de la situation sur le marché du travail lorsque celle-ci se produit. Pour être aussi efficaces que possible, les mesures de soutien liées à l'activité ne devraient pas être réservées aux seules personnes ayant perdu leur emploi mais viser aussi les partenaires qui ne travaillent pas.

102. **Au delà des effets redistributifs immédiats, le calendrier de mise en œuvre, le séquençage et le ciblage des mesures d'assainissement budgétaire ont des conséquences à plus long terme**, même si celles-ci sont difficiles à quantifier et souvent contestées. En ce qui concerne, certains aspects des dépenses sociales, il existe, toutefois, des éléments qui mettent en évidence les avantages à long terme. Ces éléments devraient orienter les décisions concernant la façon de répartir les efforts d'économies entre les différents volets des budgets de la santé et de la protection sociale. Dans le domaine de la santé, il importe de réaliser des économies sans compromettre les résultats sur le plan de la santé et sans induire des coûts de santé plus lourds encore pour l'avenir. De même, les mesures de politique sociale qui préservent le bien-être 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 – sont particulièrement importantes et doivent être considérées comme une priorité.

103. **Les jeunes, en particulier, doivent être activement soutenus pour éviter les effets « stigmatisants » à long terme.** Ces effets « stigmatisants » de l'éloignement du marché du travail et des périodes de faible revenu font que, lorsque la récession prend fin, les jeunes n'en bénéficient pas autant. Les gouvernements devraient réagir rapidement à l'augmentation constatée de la pauvreté et du non-emploi chez les jeunes, mais les mesures de soutien devraient être ciblées et axées sur l'activation. Un certain nombre de pays ont déjà introduit des mesures de soutien spécifiques en faveur des jeunes chômeurs (Portugal, par exemple), et certains ont adopté des stratégies globales pour offrir une solution à tous les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en train de faire des études, ni en formation (Royaume-Uni, Danemark ou Nouvelle-Zélande, par exemple). Les principes adoptés récemment par le Conseil de l'UE en faveur des jeunes, avec la « garantie pour la jeunesse », vont dans le même sens. Dans l'idéal, selon cette logique, les transferts en espèces devraient être subordonnés à la participation à une formation professionnelle, un apprentissage ou d'autres programmes actifs pour permettre aux jeunes d'acquérir les compétences nécessaires pour accéder à un emploi stable et de qualité (voir les Recommandations, à l'Annexe I, contenues dans le *Plan d'action pour les jeunes*). Ces dispositifs devraient aussi garantir l'accès à des soins de santé d'un coût abordable. La mise en œuvre de cette stratégie peut être difficile car elle exige de prévoir – et de financer – des infrastructures et des capacités de formation supplémentaires. Mais s'ils sont bien conçus et convenablement évalués, ces investissements peuvent induire une élévation des taux d'emploi et une moindre dépendance à l'égard des transferts sociaux tout au long de la vie adulte.

104. **Les mesures d'assainissement budgétaire doivent éviter les coupes indifférenciées dans des dispositifs importants comme les prestations au titre du logement et des enfants/de la famille, qui peuvent changer la donne pour les familles d'actifs pauvres et les parents isolés. Les économies sont réalisées par abaissement des niveaux de prestations, ce qui peut s'opérer directement (comme en Irlande, par exemple) ou progressivement, par désindexation (comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, par exemple).** Il conviendrait, toutefois, d'envisager de traiter les familles les plus vulnérables différemment, afin d'éviter la pauvreté et les conséquences à long terme sur le bien-être des enfants. Un ciblage plus efficace sur les familles à faible revenu peut aider à réaliser des économies substantielles à court terme tout en protégeant les plus démunis. Le ciblage est toutefois un outil à manier avec doigté, pour éviter les mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité. Il s'avère que l'emploi des femmes a grandement contribué à préserver le revenu des ménages durant la crise. Les modifications apportées aux dispositifs en faveur des familles et autres prestations sociales doivent être conçus de façon à garantir que le travail assure un gain financier aux femmes et à leurs familles.

105. **Les réformes structurelles clés des systèmes de protection sociale engagées avant la crise doivent se poursuivre.** La réussite des réformes visant les pensions et les systèmes de santé est fondamentale pour réaliser l'assainissement des finances publiques tout en dégagant l'espace budgétaire nécessaire pour apporter un soutien adéquat aux catégories défavorisées. 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 les réformes dans ces domaines peuvent avoir un effet considérable sur la situation budgétaire d'ensemble. En ce qui concerne les pensions, si 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 néanmoins 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 pas de manière immédiate. 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 récente aura un impact, dans l'avenir, sur la situation à la retraite de l'actuelle population d'âge actif, et il importe d'identifier les réformes qui pourraient être efficaces pour atténuer l'impact de la crise à terme et de voir quels seraient les effets de ces réformes sur les efforts d'assainissement budgétaire. En ce qui concerne les dépenses de santé, les mesures structurelles qui réduisent l'offre de services inutiles et réalisent des économies grâce à des gains d'efficacité sont de meilleures options que des coupes indifférenciées (relèvement du niveau de participation à la dépense, par exemple) qui limitent l'accès des plus vulnérables aux services de santé.

106. **À très court terme, pour faire face à ces défis, il convient de mieux comprendre quelles sont les populations qui présentent un risque, comment le risque est susceptible d'évoluer dans les années à venir, qui est protégé actuellement et qui risque d'être laissé de côté, et comment les diverses catégories seront touchées par les réformes spécifiques.** La crise a mis en lumière le rôle essentiel des mesures efficaces de soutien des revenus et d'accès aux services, et la nécessité d'organiser la mise en place de la politique sociale, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, de manière efficace en termes de coûts. Les informations permettant de savoir qui bénéficie et qui ne bénéficie pas d'une couverture sociale et comment les besoins sociaux et le champ d'application de la protection sociale évolueront dans les années à venir ne sont qu'en partie disponibles. Jusqu'à présent, très peu d'études ont cherché à examiner l'impact, à court et à moyen terme, des plans d'assainissement budgétaire sur les niveaux de vie et les situations sociales de façon plus générale. De plus amples travaux s'imposent d'urgence pour recueillir des éléments sur ces problématiques et aider à élaborer les stratégies et les approches adéquates qui permettront à la fois de traiter les préoccupations sociales et budgétaires immédiates et de relever les défis structurels à plus long terme.

Introduction

107. De nombreux pays de l'OCDE sont confrontés à des besoins croissants et importants en matière de politique sociale, alors que la marge de manœuvre budgétaire se réduit, limitant la capacité d'apporter des réponses efficaces. Dans les premiers temps de la crise financière et économique mondiale, les dépenses sociales — qui représentent la moitié environ du total des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE — ont augmenté. Les programmes sociaux ont agi comme des stabilisateurs automatiques, soutenant le revenu des familles ainsi que la demande de biens et services à mesure que le chômage et le sous-emploi progressaient. De surcroît, les plans de relance budgétaire importants mis en œuvre dans beaucoup de pays prévoyaient souvent une augmentation des ressources consacrées aux politiques sociales. Mais, dans de nombreux pays de l'OCDE, l'axe de la politique budgétaire est en train de changer : il s'agit désormais de faire face à des niveaux de déficit et d'endettement par rapport au PIB sans précédent. Les

dépenses sociales sont un volet de nombreux plans de consolidation budgétaire, et les pressions exercées sur les dépenses sociales sont appelées à s'intensifier encore.

108. En conséquence, beaucoup de pays revoient et réforment actuellement leurs programmes sociaux. Dans certains cas, malgré des taux de chômage élevés, ils réduisent les dispositifs de soutien du revenu en faveur de la population en âge de travailler. L'attention se porte aussi sur les compléments familiaux et les prestations familiales. La crise a également aggravé les déficits structurels des régimes de retraite et des systèmes de santé, motivant des réformes ou les accélérant dans nombre de pays. Aussi nécessaires qu'elles puissent être, ces réformes peuvent, selon la manière dont elles sont conçues et le public qu'elles visent, avoir un impact fort et immédiat sur le revenu des ménages. Parallèlement, les dépenses engagées dans certains domaines de la politique sociale étant susceptibles d'avoir des effets positifs à long terme, les économies immédiates résultant de la baisse des investissements publics peuvent, à terme, entraîner une hausse non négligeable des coûts. Si la majorité des pays ont jusqu'à présent évité des coupes indifférenciées des dépenses sociales, il importe qu'ils veillent à répondre aux besoins des populations les plus fragiles tout en favorisant l'autosuffisance.

109. Dans les grandes économies émergentes, l'impact du ralentissement de l'activité économique mondiale a été plutôt moins important et de plus courte durée que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le contexte dans lequel la crise est survenue était aussi considérablement différent. La situation des finances publiques, par exemple, était souvent meilleure dans les économies émergentes, avant la crise, et, bénéficiant d'une reprise économique plus soutenue, les recettes publiques ont continué de s'accroître ces dernières années. Cependant, certaines des expériences des pays de l'OCDE durant la crise présentent une grande pertinence pour les économies émergentes qui cherchent à se doter de systèmes de protection sociale durables et susceptibles de résister aux crises. Les inégalités et la pauvreté restent des enjeux majeurs pour les pouvoirs publics dans les économies émergentes, 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 sont sans protection face aux chocs économiques. Le défi consistant à consacrer des ressources suffisantes à la politique sociale et, éventuellement, à « faire plus avec moins » concerne donc au même titre les pays de l'OCDE et les économies émergentes.

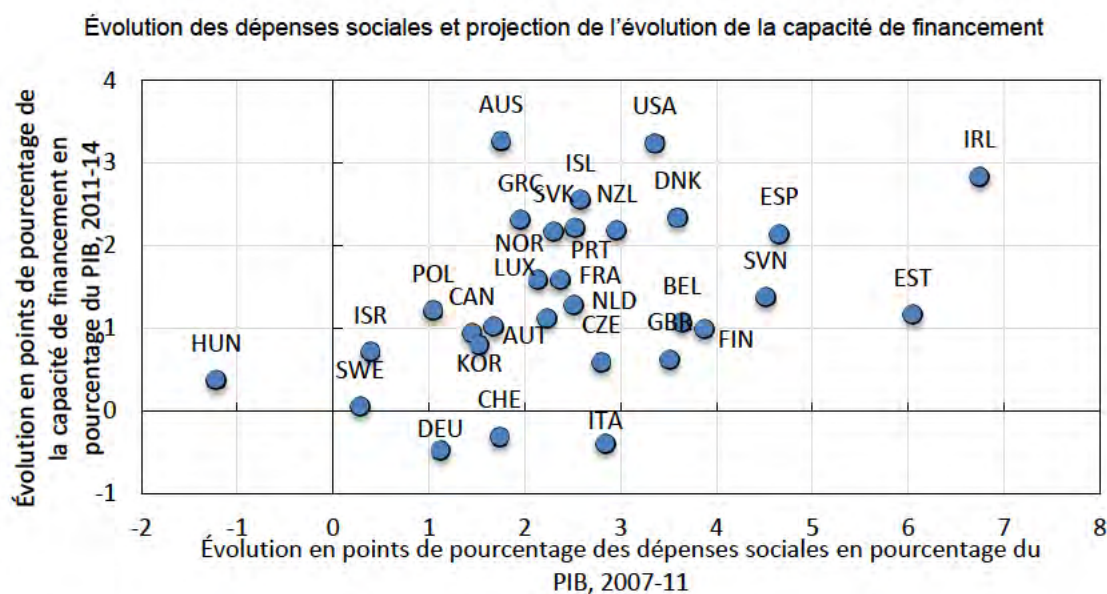
110. Le présent document décrit l'évolution qu'ont connue les politiques sociales dans les pays de l'OCDE ces cinq dernières années et analyse les retombées qu'elles pourraient avoir, à l'heure où les risques sociaux sont importants et s'installent de plus en plus dans la durée. Il présente également une brève description de certains des principaux défis à relever dans le domaine de la politique sociale dans les grandes économies émergentes, tout en soulignant que la crise n'en constitue pas la principale cause. La première partie brosse un tableau du contexte dans lequel s'inscrivent les réformes, en termes de marge de manœuvre budgétaire et de situation sociale, tandis que la deuxième analyse l'évolution des dépenses sociales depuis 2007 et les réformes qui expliquent cette évolution. La troisième partie met en lumière les conséquences des efforts d'assainissement budgétaire sur les politiques sociales et leurs retombées probables sur la protection sociale, ainsi que sur le revenu des ménages et les résultats en matière de santé. La dernière partie présente des conclusions et une série de recommandations à l'intention des responsables de l'action publique.

I. LA CRISE ET SES RETOMBÉES : UNE SITUATION SOCIALE DÉGRADÉE

La marge de manœuvre budgétaire se réduit

111. La marge de manœuvre budgétaire diminue dans beaucoup de pays de l'OCDE, ce qui intensifie les pressions s'exerçant sur les dépenses sociales. Après avoir atteint des niveaux élevés en 2007, la capacité de financement des pays de l'OCDE s'est fortement dégradée en 2009 et 2010. Selon les dernières 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 (les pays d'Europe du Nord, l'Australie et l'Allemagne). La crise a creusé les déficits structurels antérieurs à 2008 et ces déséquilibres ne disparaîtront pas sans des efforts d'assainissement supplémentaires. En 2009, en moyenne dans les pays de l'OCDE, 47 % des dépenses publiques totales ont été affectées aux transferts sociaux et aux services de santé (Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales). D'après les prévisions, au cours de la période 2011-14, les efforts d'ajustement budgétaire seront plus marqués dans les pays où la hausse des dépenses sociales a été plus forte depuis le début de la crise (2007-11, voir graphique A2.1). Dans beaucoup de pays, les difficultés budgétaires persisteront bien au-delà des deux années à venir et pourraient nécessiter d'importants efforts d'assainissement supplémentaires pendant 10 à 15 ans (Courmède *et al.*, 2013).

Graphique A2.1. L'ajustement budgétaire devrait être plus marqué dans les pays où la hausse des transferts sociaux a été la plus forte durant la crise



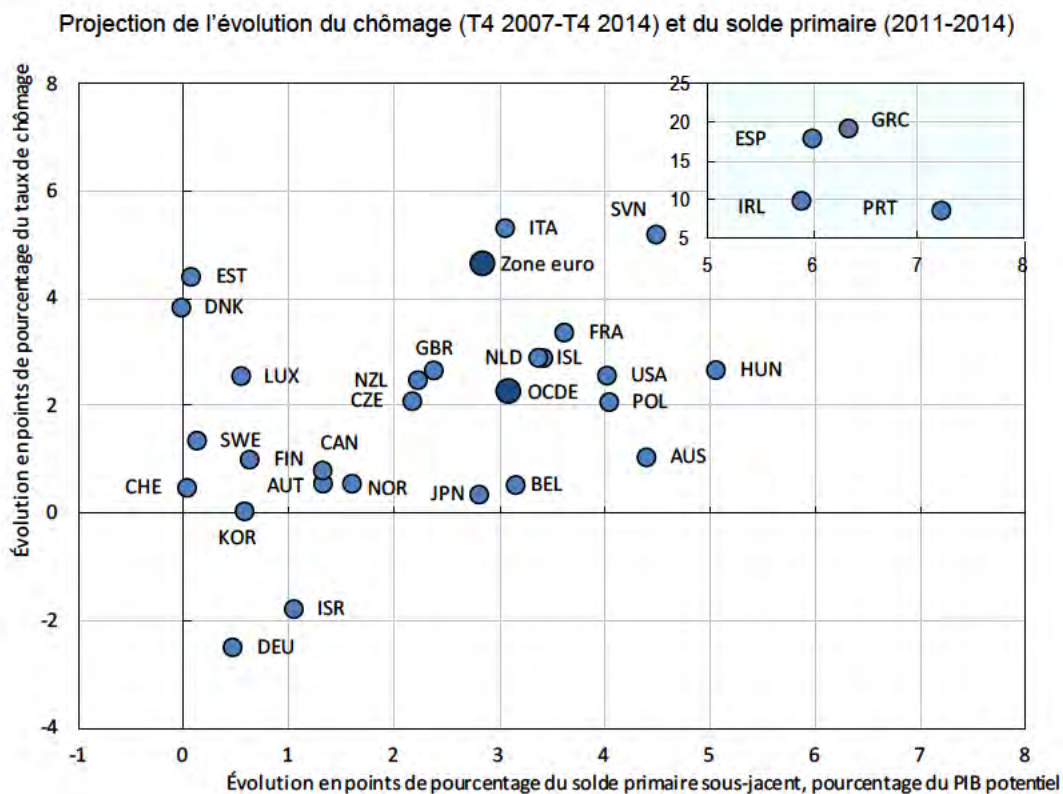
Sources : Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, 92 (www.oecd.org/economy/outlook/economicoutlook.htm) et projections d'après la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (www.oecd.org/els/social/depenses).

Les risques sociaux augmentent et, pour certaines catégories de la population, s'installent dans la durée

112. La hausse des dépenses sociales traduit une augmentation des besoins sociaux. Le chômage a progressé durant la récession et, dans la plupart des pays où cette augmentation a été forte, est encore à son niveau maximum ou en reste proche (graphique A2.2). Il en va notamment ainsi dans plusieurs pays de la

zone euro, mais aussi, dans une moindre mesure, dans d'autres pays de l'OCDE. D'après les plans d'assainissement actuels, les efforts sont généralement plus importants dans les pays qui ont connu une hausse plus forte du chômage. De ce fait, il est permis de s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à apporter une réponse réelle à l'accroissement des besoins sociaux, ainsi que sur le séquençage optimal des efforts d'assainissement et sur l'équilibre à privilégier entre mesures reposant sur la fiscalité et mesures visant les dépenses.

Graphique A2.2. Hausse des besoins sociaux et réduction de la marge de manœuvre budgétaire

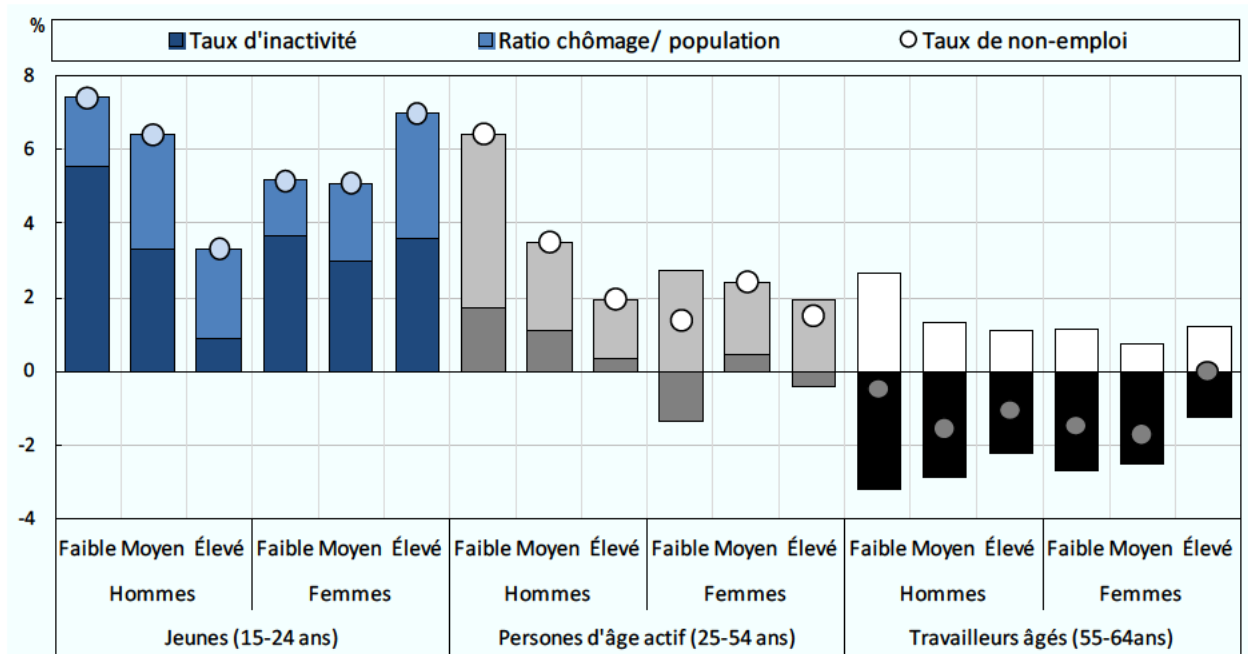


Source : Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, 92 (<http://www.oecd.org/fr/economie/perspectives/perspectiveseconomiquesdelocde.htm>).

113. Depuis 2007, c'est parmi les jeunes, les hommes et les travailleurs peu qualifiés que les taux de non-emploi ont le plus augmenté, tandis que les femmes et les travailleurs âgés ont été plus préservés. Pour les jeunes et les hommes, cette situation s'explique par l'effet conjugué de la hausse du chômage et de la baisse du taux d'activité (graphique A2.3). De surcroît, les travailleurs peu qualifiés d'âge très actif ont été très fortement touchés par le chômage, notamment par le chômage de longue durée. Les femmes et les travailleurs âgés 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 la population ont également été moins durement frappées par le chômage. Les femmes exercent généralement dans des secteurs moins touchés par la crise (secteur public et services) que ceux dans lesquels travaillent les hommes (secteur manufacturier, construction) et nombre de femmes inactives ont commencé ou recommencé à travailler pour compenser la diminution du revenu du ménage, phénomène communément désigné par le terme effet « travailleur ajouté ».

Graphique A2.3. Les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés se sont fortement dégradées pendant la crise

Évolution en points de pourcentage du nombre de personnes se trouvant dans différentes situations au regard de l'emploi en pourcentage de la catégorie de population indiquée, moyenne de l'OCDE^a, T3 2007-T3 2012



Note : a) La moyenne de l'OCDE est une moyenne pondérée pour 21 pays : Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède, Turquie.

Source : OCDE (2013, à paraître), Perspectives de l'emploi (<http://www.oecd.org/fr/els/emp/perspectivesdelemploidelocde.htm>)

114. **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 revenus. La proportion de jeunes qui ne sont ni en emploi ni scolarisés ni en formation (« NEET ») a augmenté dans la zone de l'OCDE depuis le début de la crise, pour s'établir à 16,4 % au premier trimestre 2011 (la hausse a été particulièrement marquée en Irlande, en Italie et en Espagne), essentiellement sous l'effet de l'augmentation du chômage des jeunes qui sont en dehors du système éducatif. Dans la zone de l'OCDE dans son ensemble, le nombre de jeunes au chômage a augmenté d'environ 2 millions. Cette augmentation est principalement due à la dégradation de la situation des jeunes de sexe masculin : le nombre d'hommes jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent pas d'études a ainsi augmenté de 40 % entre 2007 et 2011 dans la zone de l'OCDE. Certaines données montrent que lorsqu'il survient au cours des premières années qui suivent l'entrée dans la vie active, le chômage peut avoir des effets importants et durables, en particulier pour les jeunes qui rencontrent le plus de difficultés.¹

¹ Voir OCDE (2010a) et Scarpetta et Sonnet (2012).

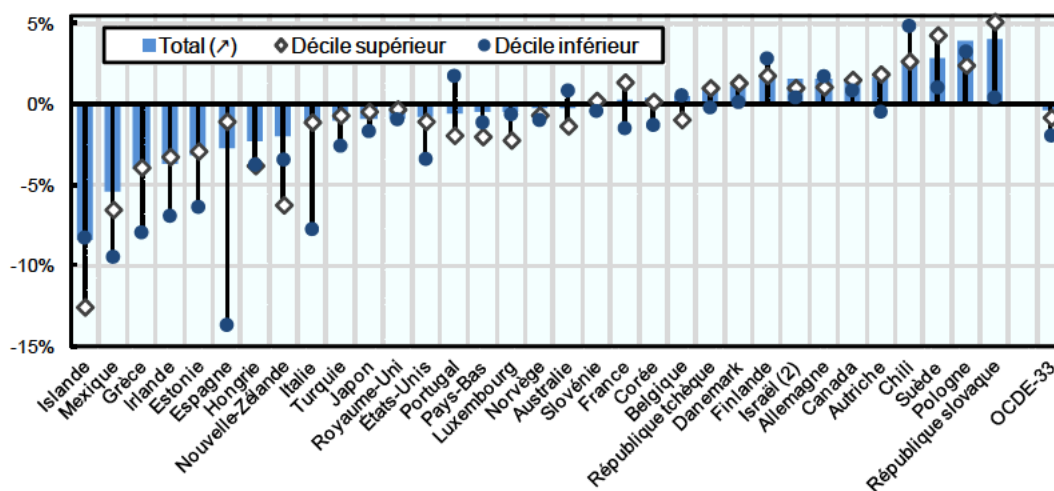
La population, en particulier les catégories sociales qui se situent en bas de l'échelle des revenus et les jeunes, éprouve de plus en plus de difficultés financières

115. Les conséquences sociales de la crise se traduisent inévitablement par une augmentation du nombre de personnes qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs besoins élémentaires. En 2012, une personne sur quatre déclarait rencontrer des difficultés financières (d'après les sondages Gallup), et cette proportion était de trois personnes sur quatre en Hongrie et en Grèce et d'environ une personne sur deux aux États-Unis. Cette proportion 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).

116. Les mesures objectives du revenu des ménages montrent que ces difficultés mesurées de manière subjective sont réelles, mais ne sont pas également réparties. Au début de la crise, la diminution du revenu du capital a touché les personnes les plus aisées et les plans de relance ont contribué à amortir les effets de la crise en bas de l'échelle des revenus. Toutefois, dans la plupart des pays, en particulier dans ceux qui ont été durement touchés par la crise, comme l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne (graphique A2.4), à mesure que la crise progressait, les ménages les moins aisés ont vu leur situation se dégrader davantage sous l'effet de la récession ou ont moins tiré parti de la faible reprise de l'activité. L'Islande se démarque des autres pays durement frappés par la crise, 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 connu une diminution de 2 % par an, ce qui a accentué la tendance à long terme à l'accroissement des inégalités de revenu.

Graphique A2.4. Les ménages modestes ont généralement vu leur revenu diminuer davantage ou moins progresser ces dernières années

Évolution annuelle, en pourcentage, du revenu disponible au sein de l'ensemble de la population et des déciles inférieur et supérieur, 2007-10¹



Note : Les données se rapportent à 2010, sauf pour le Chili, la Hongrie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie, où elles se rapportent à 2009, et pour l'Irlande et la Suisse, où elles renvoient à 2008.

1. Les indicateurs reposent sur le revenu équivalent des ménages.
2. Informations sur les données relatives à Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

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

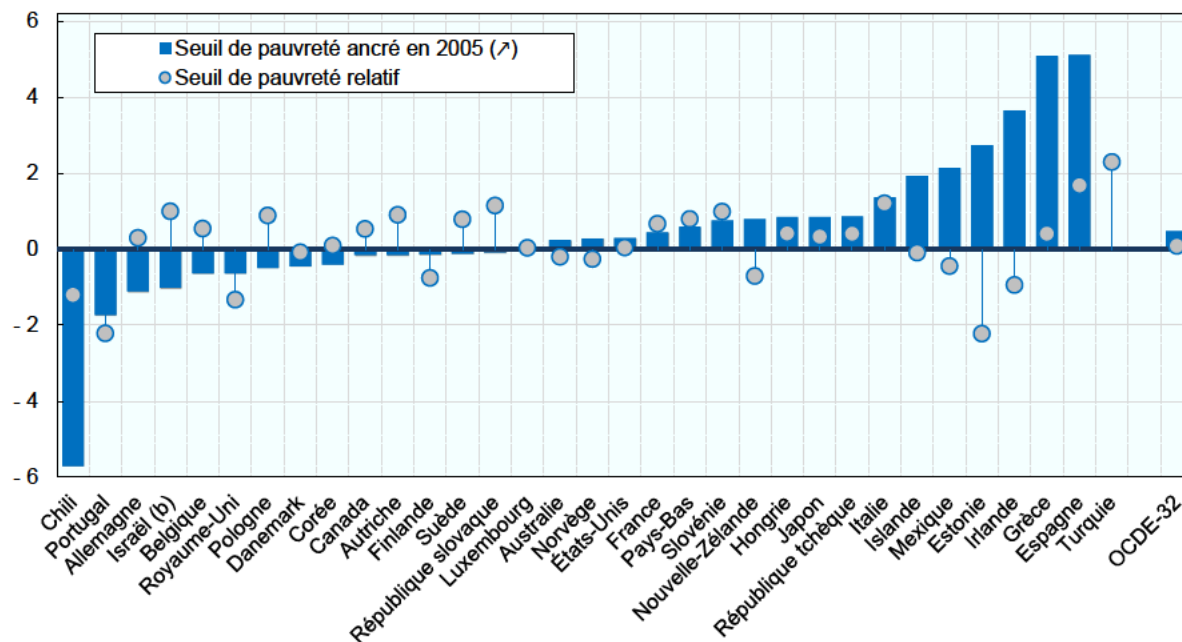
117. La crise a également contribué à l'augmentation à long terme du risque de pauvreté observée dans certains pays de l'OCDE ces dernières décennies. En terme de pauvreté monétaire relative², la proportion de ménages pauvres n'a progressé que de 0.1 point de pourcentage pour atteindre 12 % dans les 24 pays de l'OCDE présentés sur le graphique 5. Si la pauvreté relative a connu une hausse nettement plus forte, comprise entre un et deux points de pourcentage, en Turquie, en Espagne, en Italie et en République slovaque, elle a reculé au Portugal et au Royaume-Uni, notamment parce que les prestations sociales (y compris, dans le cas du Portugal, les prestations d'aide sociale) ont amorti les conséquences de la crise, tout au moins jusqu'en 2010. Cependant, les indicateurs habituellement utilisés pour mesurer la pauvreté, qui reposent sur le revenu médian courant, sont difficiles à interpréter en période de récession (il est en effet possible que la pauvreté n'augmente pas dans le cas où le revenu médian diminue sensiblement). Si l'on utilise une définition de la pauvreté reposant sur un revenu médian « ancré » dans une année donnée (2005), la pauvreté a connu une hausse beaucoup plus forte, supérieure ou égale à 2 points de pourcentage dans certains pays, en particulier en Irlande, en Grèce et en Espagne (graphique A2.5). Cette progression de la pauvreté n'a été que partiellement compensée par les politiques publiques. Étant donné la profondeur de la crise et compte tenu de la mise en œuvre de programmes d'assainissement budgétaire, dans la majorité des pays, le système de prélèvements et de transferts n'a pas été en mesure d'endiguer la hausse des inégalités de revenu marchand (c'est notamment le cas en Grèce, en Islande, en Irlande, au Mexique, en Espagne et en Turquie).

118. **Cette évolution de la pauvreté n'a pas été répartie de manière égale entre les différentes catégories de la population.** Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes adultes et les familles avec enfants sont confrontés à un risque de pauvreté beaucoup plus élevé aujourd'hui qu'en 2007. Selon les données de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, la proportion des personnes de 18 à 25 ans parmi les ménages percevant un revenu inférieur à 50 % du revenu médian a augmenté dans 19 pays de l'OCDE depuis 2007, notamment en Estonie, en Espagne et en Turquie (de 5 points de pourcentage), mais aussi au Royaume-Uni (de 4 points de pourcentage), aux Pays-Bas et en Irlande (de 3 points de pourcentage). En revanche, la population âgée est restée relativement à l'abri de l'augmentation de la pauvreté parce que les pensions sont, dans une large mesure, restées stables. Sur 30 pays de l'OCDE, la pauvreté parmi les personnes âgées n'a progressé que dans cinq et, en moyenne, elle est désormais inférieure à celle observée parmi les adultes et les enfants.

² La pauvreté monétaire relative correspond à la part de la population disposant d'un revenu inférieur à la moitié du revenu national médian.

Graphique A2.5. Le risque de pauvreté a augmenté dans beaucoup de pays

Évolution en points de pourcentage du taux de pauvreté relative et du taux de pauvreté « ancré dans le temps », population totale, 2007-10^a



Notes : L'évolution de la pauvreté relative d'une part et de la pauvreté ancrée dans le temps d'autre part est mesurée sur la base d'un seuil respectivement égal à 50 % du revenu médian courant et à 50 % du revenu médian de 2005 dans chaque pays. On ne dispose d'aucune estimation de la pauvreté ancrée dans le temps pour la Turquie.

a. Les données se rapportent à 2006 pour le Chili et le Japon ; 2008 pour l'Australie, la Finlande, la France, l'Allemagne, Israël, l'Italie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suède et les États-Unis. La dernière année de référence se rapporte à 2009 pour la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ; à 2011 pour le Chili. Les données relatives à 2010 reposant sur les statistiques EU-SILC sont encore provisoires pour l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la République slovaque et la Slovénie.

b. Informations concernant les données pour Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

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

Les résultats en matière de santé se sont peut-être également dégradés

119. Il est possible que les conséquences sociales de la crise aient influencé les résultats sur le plan de la santé, mais les effets à court et long terme demeurent extrêmement incertains. Une crise économique peut entraîner des réactions individuelles différentes, si bien que son impact définitif est parfois difficile à évaluer. Par exemple, chez certaines personnes, la diminution du revenu peut se traduire par une réduction du budget consacré aux boissons alcooliques, tandis que chez d'autres, la perspective du chômage peut favoriser une dépendance accrue à l'alcool. De surcroît, le chômage est susceptible d'accroître le risque de dépression, de troubles anxieux, d'abus de substances toxiques et de comportements antisociaux (Catalano, 2009).

120. **Toutefois, la crise a aussi pu entraîner une augmentation des besoins non satisfaits de soins de santé, en particulier parmi les plus pauvres.** La question des coûts revêtant plus d'importance en période de crise économique, les familles ont réduit leur consommation de dépenses de santé, en particulier

dans les pays où la part des frais médicaux laissée à la charge des patients est élevée³. Cette réduction touche non seulement les soins médicaux courants, mais aussi les interventions à visée préventive comme le dépistage du cancer mammaire ; ainsi, une étude montre qu'à la suite d'une période de difficultés économiques, le diagnostic de maladies à un stade avancé devient plus fréquent, en termes relatifs, que le diagnostic de maladies localisées (Catalano, 2003). Ce type d'études laisse penser que la population reporte temporairement la réalisation de bilans de santé courants, mais que ce report temporaire peut avoir des conséquences à long terme sur les résultats en matière de santé. La population pauvre, également susceptible d'avoir des besoins de soins plus importants, risque peut-être davantage encore de voir sa santé se dégrader en période de hausse du chômage, en particulier parce qu'elle renonce à engager des dépenses de santé (Edwards, 2008 ; Schoen *et al*, 2011).

La tendance à l'augmentation de la fécondité s'est interrompue dans certains pays

121. Par ailleurs, certains indices montrent que la tendance à la hausse de la fécondité observée dans plusieurs pays de l'OCDE peu avant la crise s'est de nouveau interrompue. Après une baisse spectaculaire des taux de fécondité dans les pays de l'OCDE entre les années 70 et le début des années 2000, le modeste redressement du taux de fécondité total qui était observé depuis le milieu des années 2000 et avait porté le taux de fécondité moyen au sein de la zone de l'OCDE à 1.75 en 2008, était encourageant. Toutefois, les difficultés financières peuvent conduire les familles à renoncer à leurs projets dans ce domaine, ce qui pourrait expliquer la baisse observée dans plusieurs pays (0.2 entre 2009 et 2011 aux États-Unis et en Islande et de 0.1 point au Danemark, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne et en Espagne). 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.

De ce fait, dans les pays durement frappés par la crise, la satisfaction à l'égard de la vie en général est plus faible aujourd'hui qu'en 2007

122. **En considérant la zone de l'OCDE dans son ensemble, la satisfaction à l'égard de la vie en général est relativement stable depuis 2007.** D'après les estimations du sondage *Gallup World Poll*, au sein de l'OCDE dans son ensemble, cette satisfaction n'a pas évolué depuis 2007. Il existe toutefois d'importantes disparités entre les pays, lesquelles sont fortement corrélées à la hausse du chômage au cours de cette période. La satisfaction à l'égard de la vie s'est dégradée de manière particulièrement forte en Grèce, en Italie et en Espagne, tandis qu'elle s'est améliorée dans quelques pays moins durement ou moins durablement touchés par la crise (comme le Mexique, la Suède et l'Allemagne).

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

123. Les grandes économies émergentes ont accompli d'importants progrès en termes de réduction de la pauvreté absolue, mais sont encore confrontées à des défis de taille en raison de l'ampleur des inégalités et de la faiblesse des moyens dont disposent les systèmes de protection sociale comparativement à d'autres pays. Dans les grandes économies émergentes, l'impact du ralentissement de l'activité économique mondiale a été plutôt moins marqué et de plus courte durée que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le contexte dans lequel la crise est survenue était aussi sensiblement différent. Les périodes plus longues de forte croissance économique qu'ont connues ces économies ont contribué à faire reculer la pauvreté

³ Voir Lusardi, 2010. Selon une enquête réalisée dans 11 pays de l'OCDE, 15 % des personnes interrogées en moyenne ont répondu que des raisons financières les avaient empêchées au moins une fois au cours des 12 mois écoulés de consulter leur médecin, d'acheter des médicaments prescrits et/ou de faire pratiquer un examen médical (Schoen *et al*, 2010).

absolue extrême. Toutefois, les précédentes récessions qu'elles ont traversées montrent la nécessité de se doter de systèmes de protection sociale pérennes et susceptibles de résister aux crises. Les inégalités et la pauvreté restent des enjeux majeurs pour les pouvoirs publics dans les économies émergentes, et les budgets sociaux y sont comparativement beaucoup plus réduits, que dans la zone de l'OCDE.

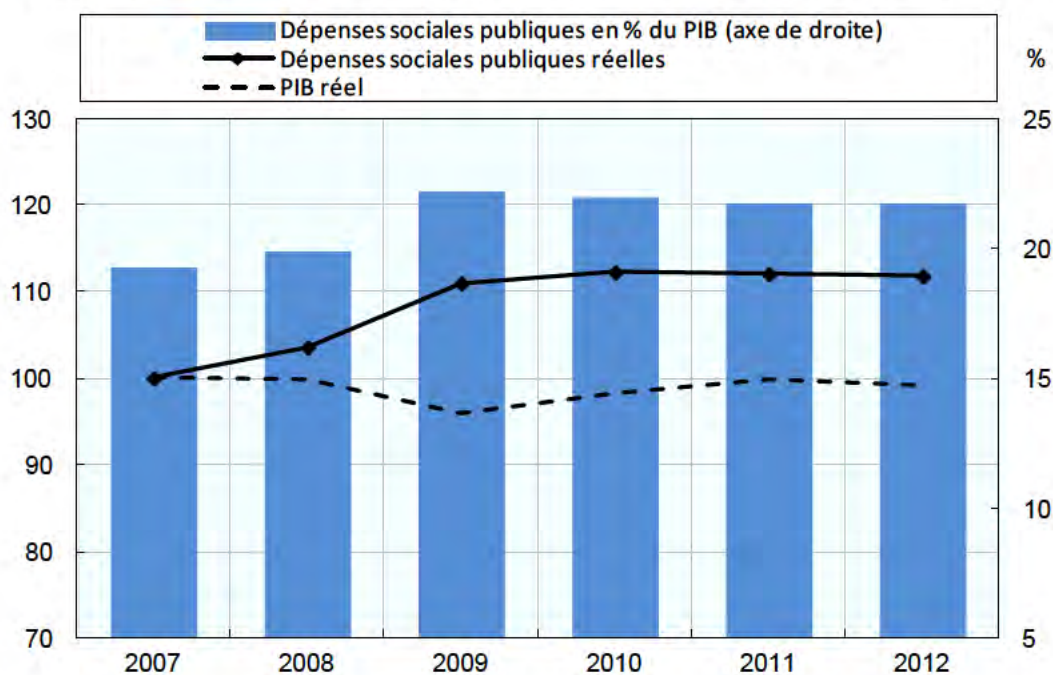
II. COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS ONT-ILS RÉAGI À LA CRISE EN TERMES DE CONCEPTION DES POLITIQUES SOCIALES ?

Les dépenses sociales ont fortement augmenté en termes réels depuis 2007

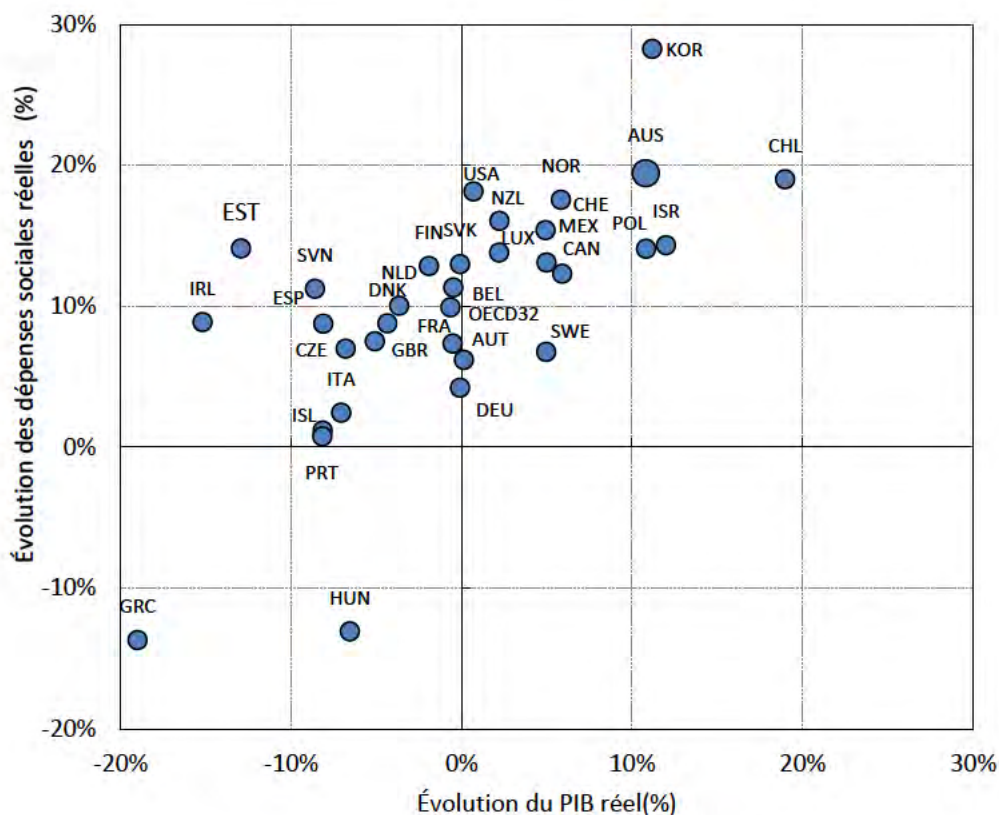
124. La crise économique mondiale a entraîné une hausse sensible des dépenses sociales, tant en part du PIB qu'en termes réels. En moyenne dans les pays de l'OCDE, les dépenses sociales publiques exprimées en part du PIB sont passées de 19 % environ en 2007 à 22 % du PIB en 2009/11 et demeurent élevées d'après les estimations pour 2012. 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, en Hongrie et au Portugal (graphique A2.6).

Graphique A2.6. Les dépenses sociales en termes réels ont augmenté jusqu'en 2010 avant de se stabiliser

Partie A – Dépenses sociales publiques et PIB, 2007-11, moyenne de l'OCDE, base 100 en 2007



Partie B – Les dépenses sociales publiques ont moins augmenté dans les pays plus durement touchés par la crise :
évolution en points de pourcentage entre 2007/08 et 2011/12



Source : OCDE (2012), Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (<http://www.oecd.org/fr/social/soc/basededonneessurlesdepenses sociales.htm>)

125. Cette tendance générale dissimule des variations importantes entre les pays, selon l'ampleur du choc de PIB subi au cours de la période 2007-12. Les dépenses sociales réelles ont, en moyenne fortement augmenté dans les pays de l'OCDE, puis se sont stabilisées en 2009-10. La trajectoire des dépenses montre à quel point il est difficile de réagir à une crise par une stratégie contra-cyclique. En règle générale, les pays où la croissance du PIB était plus forte ont pu s'autoriser des hausses de dépenses plus importantes. Alors que certains pays durement frappés par la crise ont réagi par une hausse sensible des dépenses sociales (Estonie, Finlande et États-Unis), d'autres n'ont que très faiblement accru ces dépenses malgré une forte baisse du PIB (par exemple l'Italie, le Portugal et l'Islande). En Grèce et en Hongrie, les dépenses sociales publiques réelles étaient 13 à 14 % moins élevées en 2011/12 qu'en 2007/08 (tableau A2.1).

Tableau A2.1. Les dépenses sociales publiques ont moins augmenté dans les pays moins durement touchés par la crise

Évolution des DÉPENSES SOCIALES PUBLIQUES en termes réels							
inférieure à la moyenne (inférieure à 6 %) app. égale à la moyenne (entre 6 % et 14 %) supérieure à la moyenne (supérieure à 14 %)							
Change in real GDP	supérieure à la moyenne (sup. à 3.5%)	-		Canada Mexique	Pologne Suède	Australie Chili Israël	Corée Norvège Suisse
	app. égale à la moyenne (entre -5 % et 3.5 %)	Allemagne		Autriche Belgique Danemark Finlande	France Luxembourg Pays-Bas République slovaque	Nouvelle-Zélande États-Unis	
	inférieure à la moyenne (inf. à -5%)	Grèce Hongrie Islande	Italie Portugal	République tchèque Irlande	Espagne Slovénie Royaume-Uni	Estonie	

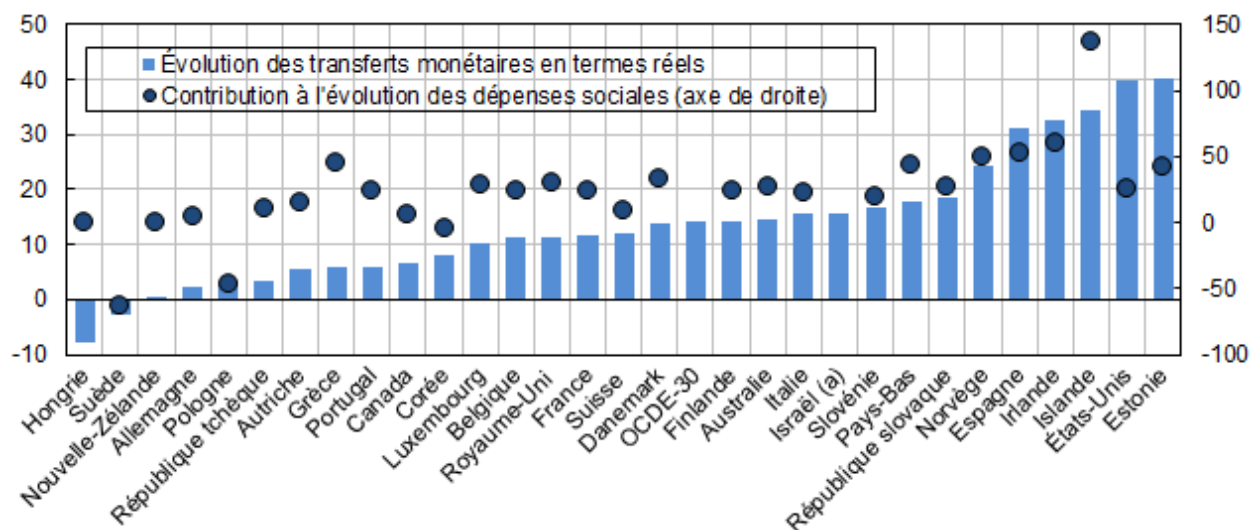
Notes : (1) Les dépenses sociales publiques totales ont été calculées sur la base des données par programme de dépenses sociales pour la période 2007-09. En cohérence avec ces séries historiques, les dépenses sociales publiques totales ont été calculées pour 2010 et 2011, et estimées pour 2012, sur la base des sources nationales pour les pays de l'OCDE non européens et/ou d'OCDE (2012b), l'édition de mai 2012 des Perspectives économiques de l'OCDE, et de DG ECFIN (2012), la base de données macro-économiques annuelles de l'Union européenne (AMECO), à mai 2012. (2) Les pays sont classés dans la catégorie « supérieure à la moyenne », « approximativement égale à la moyenne » et « inférieure à la moyenne » selon l'évolution des dépenses sociales réelles et du PIB réel entre leur moyenne de 2007 et 2008 et leur moyenne de 2011 et 2012. L'évolution moyenne des dépenses sociales réelles entre 2007-08 et 2011-12 s'est établie à +9.9 %, avec un écart type de 8.5 %. L'évolution moyenne du PIB réel au cours de la même période s'est établie à -0.7 %, avec un écart type de 8.5 %. La moyenne de l'OCDE est une moyenne non pondérée pour les 32 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (le Japon et la Turquie ne sont pas pris en compte). Lorsqu'un échantillon comprend environ 30 pays, une observation est statistiquement significativement différente de la moyenne dès lors qu'elle est supérieure ou inférieure à l'évolution moyenne d'au moins la moitié de l'écart type. Dans le cas de l'évolution des dépenses sociales, l'intervalle de la catégorie correspondant à une évolution entre 2007/08 et 2011/12 « approximativement égale à la moyenne » est compris entre 6 % et 14 % ; pour l'évolution du PIB, il est compris entre -5 % et 3.5 %. Source : OCDE (2012), Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (<http://www.oecd.org/fr/social/soc/basededonneessurlesdepensesociallessocx.htm>)

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

126. **La crise du marché du travail a essentiellement entraîné une forte hausse des dépenses sociales en faveur de la population en âge de travailler** (indemnités de chômage, aide sociale générale, prestations d'invalidité et prestations familiales en espèces, voir graphique A2.7). 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 14 % et représenté 30 % de la hausse totale des dépenses sociales (graphique A2.7), alors même qu'elles ne représentent, en moyenne, que 20 % du total des dépenses sociales publiques.

Graphique A2.7. Les dépenses au titre des transferts monétaires en faveur de la « population d'âge actif » ont fortement augmenté

Évolution, en pourcentage, et contribution à l'évolution des dépenses sociales totales, 2007/08-2011/12



Notes : Les transferts monétaires en faveur de la « population d'âge actif » renvoient aux catégories suivantes de la Base de données sur les dépenses sociales (SOXC) : 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 part du PIB (axe de droite). Comme le montre le graphique 6, dans certains pays, le PIB a diminué davantage que les dépenses sociales réelles (c'est par exemple le cas en Grèce).
a. Informations sur les données relatives à Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Les dépenses sociales publiques totales ont été calculées sur la base des données par programme de dépenses sociales pour la période 1980-2009 ; des agrégats nationaux pour 2010-11 ; les données relatives à 2012 ont été estimées sur la base des agrégats nationaux provenant de sources nationales et/ou des données de l'édition de mai 2012 des Perspectives économiques de l'OCDE (n° 91) et de la base de données macroéconomiques annuelles de l'Union européenne (AMECO) (données de mai 2012). Pour de plus amples informations sur la méthodologie employée pour calculer les estimations des années récentes et pour le détail des données par programme de dépenses sociales, voir Adema, et al. (2011).

127. Dans les premiers temps de la crise, la hausse des dépenses sociales était en grande partie imputable à une augmentation des besoins de prestations en faveur des personnes sans emploi, en particulier d'indemnités d'assurance chômage. Le chômage augmentant rapidement dans nombre de pays, les dépenses d'indemnisation par l'assurance chômage ont connu une hausse rapide partout. Au début de la crise, plusieurs pays ont également augmenté les budgets consacrés aux systèmes de chômage partiel ou d'activité partielle (Hijzen et Venn, 2010). 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 and 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, ont commencé à augmenter également, en particulier dans les pays où le chômage restait élevé et où la durée d'indemnisation par le régime d'assurance chômage était relativement courte. Globalement, les dépenses d'indemnisation du chômage sont passées de 0.7 % du PIB en moyenne en 2007 à 1.1 % du PIB en 2009, soit une augmentation d'environ 80 % en termes réels. C'est en Estonie, en Islande et aux États-Unis que les dépenses ont augmenté le plus, leur hausse ayant dépassé 200 %. En outre, elles ont plus que doublé en Turquie, en Irlande, au Japon, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande.

128. Néanmoins, dans la majorité des pays de l'OCDE, la générosité des prestations de chômage n'a que très peu évolué entre 2007 et 2011. Le graphique A2.8 présente le taux de remplacement net (TRN, qui rapporte le revenu perçu au chômage au revenu d'activité) pour une personne seule au cours d'un épisode de chômage de 5 ans⁴. Dans environ la moitié des pays, le TRN a connu une évolution inférieure à 5 % et dans cinq autres pays une évolution inférieure à 10 %. Dans quelques pays cependant, l'augmentation des prestations et/ou de la durée d'indemnisation s'est traduite par une hausse nettement plus marquée du TRN (en particulier aux États-Unis, mais aussi en Grèce, au Canada, en Italie)⁵. En Norvège et au Danemark, la diminution du TRN s'explique par une réduction de la durée maximale d'indemnisation (intervenue avant la crise en Norvège et en 2010 au Danemark)⁶.

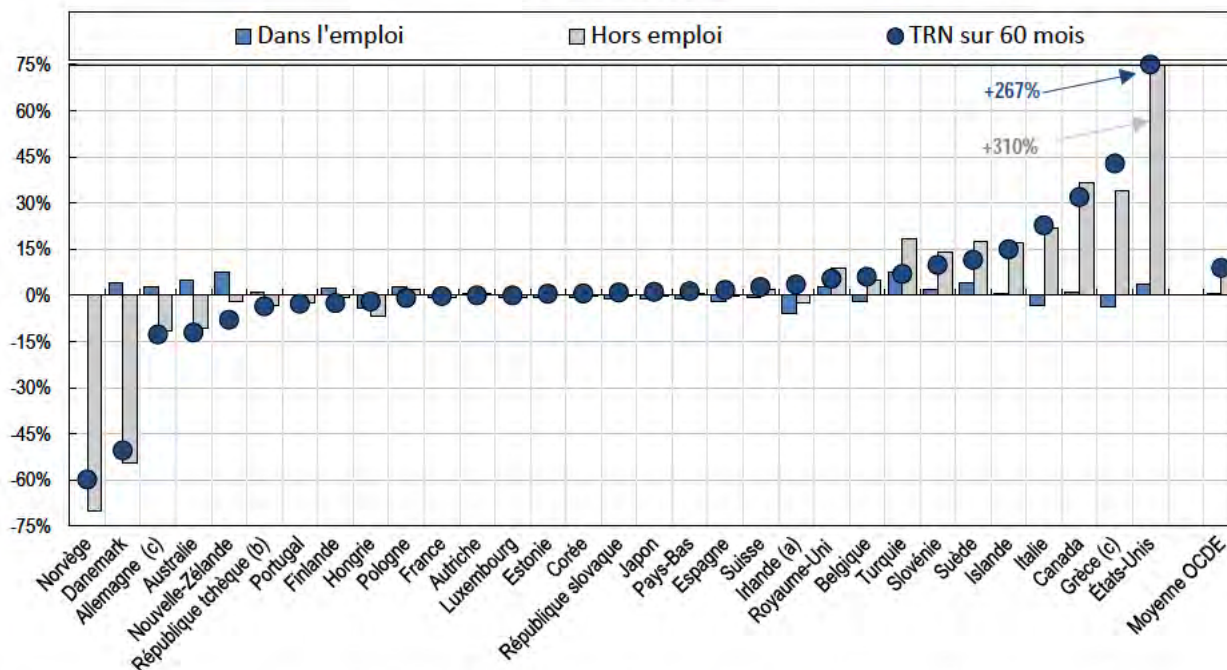
⁴ Cet indicateur synthétique tient compte des prestations d'assistance chômage et, dans certains cas, des dispositifs de revenu minimum qui prennent le relais une fois les droits aux prestations de chômage épuisés. Parce qu'il mesure le taux de remplacement moyen sur une longue période de chômage, cet indicateur rend compte de l'évolution, à la fois du montant des prestations et de la durée d'indemnisation.

⁵ 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. Ces mesures sont entrées progressivement en vigueur à compter de 2008 et étaient toujours effectives en 2011. À l'autre extrémité du spectre, en Allemagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande, la diminution des prestations d'assistance par rapport à la croissance des salaires explique la majeure partie de la diminution du TRN. 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.

⁶ En Norvège, la suppression, en 2008, de la « prestation d'attente » a ramené la durée maximale d'indemnisation de 5 à 2 ans et en 2010, le Danemark a fait passer la durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage de 4 à 2 ans.

Graphique A2.8. La générosité des prestations de chômage a peu évolué entre 2007 et 2011

Évolution en pourcentage du « taux de remplacement net sur 5 ans » pour un individu isolé dont le revenu d'activité était faible, 2007-11



Notes : Les calculs ont été effectués pour un individu isolé dont les revenus d'activité antérieurs s'établissaient à 67 % du salaire moyen.

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

b. En République tchèque, l'augmentation du revenu dans l'emploi et la moindre maîtrise des prestations en faveur des personnes sans emploi (augmentation) semble contribuer davantage à la baisse du TRN que les revenus hors emploi (en diminution) — même si ces mouvements se renforcent mutuellement.

c. Les seuls pays où le TRN ait 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).

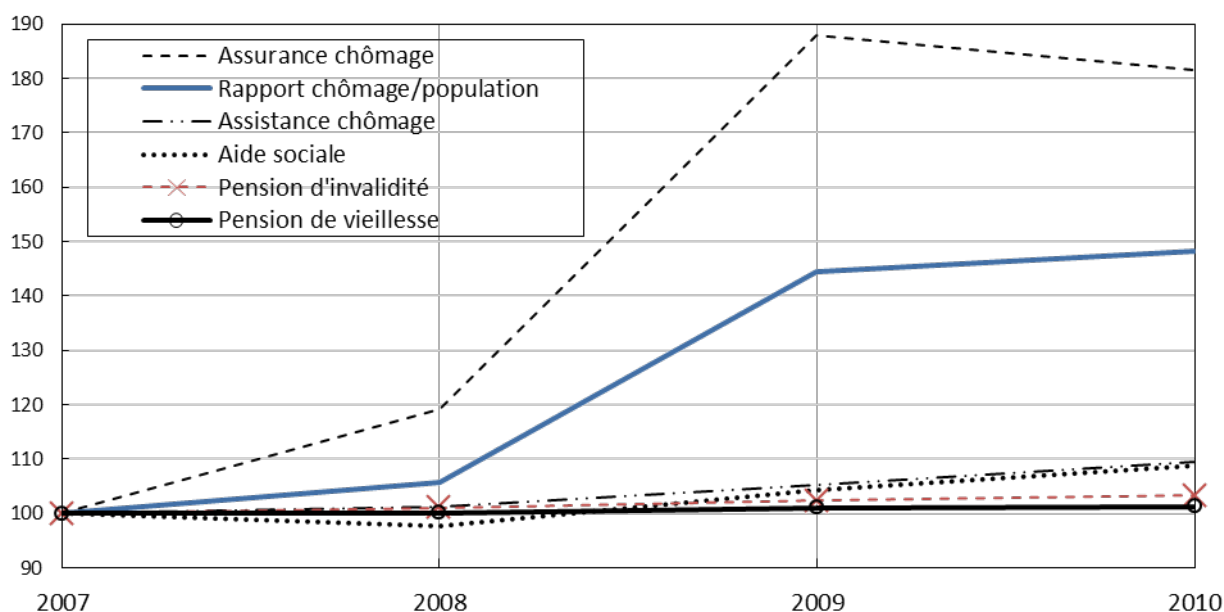
Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE (<http://www.oecd.org/fr/social/soc/prestationsetsalaires-indicateursdelocde.htm>)

129. **Dans les pays où l'aide aux familles est en grande partie soumise à des conditions de ressources, les dépenses publiques au titre des prestations familiales en espèces ont augmenté.** Au sein de la zone de l'OCDE, les prestations familiales ont en moyenne augmenté de 0.3 point de pourcentage de PIB entre 2007 et 2009, c'est-à-dire de 10 % en termes réels. Les dépenses réelles au titre de cette catégorie de prestations ont progressé de 50 % en Corée, 30 % en Grèce, 20 % en Irlande et au Portugal et 10 % au Royaume-Uni. En outre, bien que l'on ne dispose pas pour tous les pays de données permettant des comparaisons, les crédits d'impôt ont vraisemblablement augmenté aussi. Au Royaume-Uni, par exemple, la hausse du nombre de familles à bas revenu s'est traduite par une augmentation, à la fois du nombre de familles qui ont fait valoir leur droit au crédit d'impôt en faveur des familles avec (*Child Tax Credit*) et au crédit d'impôt sur le revenu du travail (*Working Tax Credit*) ; et du nombre de bénéficiaires percevant le montant maximum de ces crédits, ce qui a contribué à atténuer les effets de la crise sur les familles pauvres.

130. **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 A2.9). Lors des précédentes récessions, il était fréquent que les systèmes de cessation anticipée d'activité et d'invalidité soient utilisés pour compenser la dégradation du marché du travail, ce qui se traduisait par une hausse des dépenses sociales à la fois forte et quasiment irréversible. Ce phénomène ne s'est pas produit durant la récente crise. Les demandes de prestations de vieillesse et d'invalidité ont continué d'être principalement influencées par les tendances démographiques de long terme. S'agissant des régimes d'invalidité, il ressort de données provisoires 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 *infra*). Les dépenses au titre des pensions correspondent à des droits et engagements financiers à long terme, ainsi qu'à des tendances démographiques, et sont en principe beaucoup moins sensibles au cycle économique, d'autant plus que de nombreux pays ont fermé l'accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité. Parallèlement, les plans d'assainissement budgétaire ont, jusqu'alors, essentiellement porté sur les prestations en faveur de la population d'âge actif, et épargné, dans une large mesure, les dépenses au titre des pensions.

Graphique A2.9. Bénéficiaires de programmes sociaux durant la crise, hors prestations de vieillesse et d'invalidité, total OCDE

Part du chômage : chômage rapporté à la population d'âge actif ; taux de bénéficiaires : bénéficiaires rapportés à la population d'âge actif, ou à la population totale pour les prestations de vieillesse. Base 100 en 2007.



Note : Toutes les trajectoires sont calculées en fonction d'une base de 100 au premier trimestre 2007. Quelques trimestres manquants, peu nombreux, ont été interpolés.

Source : Calculs effectués d'après OCDE (2013, à paraître) et la Base de données de l'OCDE sur les bénéficiaires de prestations sociales (SOCR).

131. 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. L'accès à des soins de qualité est indispensable pour garantir le bien-être individuel, mais aussi pour préserver la capacité de travail et la productivité des groupes touchés par la crise. 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. En 2010, la croissance des dépenses de santé en pourcentage du PIB a été, en moyenne, nulle et a ralenti en termes réels dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. En outre, les

estimations provisoires indiquent que cette baisse s'est poursuivie en 2011. 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 devenir plus marquée en 2010. Dans les pays de l'OCDE qui ont vu leurs dépenses baisser fortement ou croître sensiblement moins vite (en particulier l'Irlande, l'Islande, l'Estonie et la Grèce), l'inversion des tendances antérieures à la crise a concerné les trois grandes catégories de dépenses de santé — soins hospitaliers, soins ambulatoires, produits pharmaceutiques.

132. Les principales économies émergentes continuent de lutter contre la pauvreté et les inégalités en renforçant la redistribution et l'aide aux pauvres. La forte croissance économique qu'elles ont connue a contribué à faire reculer la pauvreté extrême et absolue et cette tendance s'est, dans une large mesure, poursuivie après 2007. 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 (l'encadré A2.1 décrit plus précisément certaines mesures récentes).

- 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*, programme conditionnel de transferts monétaires, est désormais un exemple emblématique de programmes de réduction de la pauvreté couronnés de succès et sert de référence à d'autres pays en matière de politiques de lutte contre la pauvreté.
- En **Inde**, où les déficits budgétaires étaient nettement plus élevés que dans d'autres économies émergentes, les dépenses de protection sociale sont relativement élevées. Les aides alimentaires et autres subventions, ainsi que l'emploi dans des programmes de travaux publics, représentent une part prépondérante des dépenses, tandis que les transferts de revenus jouent un rôle plus limité. Il est cependant possible que les dispositifs de protection sociale mis en place ces dernières années aient contribué à atténuer les conséquences sociales de la crise.
- En **Afrique du Sud**, les fortes inégalités de revenu et le niveau de pauvreté élevé s'expliquent en grande partie par l'inactivité et le chômage. Entre 2007 et 2011, l'utilisation de 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 cessé de se creuser il y a quelques années, après avoir 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. 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.
- 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 en 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 demeure marginal, les dépenses d'aide sociale s'étant établies à environ 0.5 % du PIB entre 2004 et 2010, contre 1.5 % en moyenne dans les pays en développement (Banque mondiale, 2012).

Encadré A2.1. Les grandes économies émergentes continuent de rechercher des moyens d'accroître 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 les inégalités et une pauvreté élevées, à renforcer les mesures de redistribution. Il existe des exemples emblématiques de nouvelles mesures, ainsi que de mesures destinées à renforcer l'efficacité des politiques existantes. Il reste cependant du chemin à parcourir parce que les écarts de revenus 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 problèmes de capacités administratives susceptibles de 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 (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 revenus autres que les revenus du travail 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 revenus 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 conditionnel de transferts monétaires, 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 évolution importante et bienvenue, dans la mesure où le montant élevé des dépenses laissées à la charge des patients en cas d'hospitalisation a longtemps fait obstacle à l'accès des pauvres aux dépenses de santé. En outre, le plan national pour l'emploi rural (*National Rural Employment Guarantee Scheme*, NREGS), dispositif subordonnant le bénéfice de prestations au travail lancé en 2006 puis déployé à l'échelle nationale, garantit au minimum 100 jours de travail aux habitants de zones rurales en contrepartie d'un salaire minimum. Il a également vocation à accroître les revenus ruraux, à stabiliser la production agricole et à réduire la migration des zones rurales vers les zones urbaines en finançant des projets agricoles et d'infrastructures à petite échelle. Il offre donc un filet de sécurité aux familles pauvres vivant en milieu rural. Il ne couvre cependant ni les personnes âgées ni les enfants et n'a pas d'équivalent pour les résidents de zones urbaines. En Inde comme dans d'autres parties du monde en développement, la forte augmentation des prix alimentaires demeure une préoccupation majeure. Bien que cette inflation touche habituellement davantage les familles pauvres, en Inde, deux facteurs sont venus atténuer ses effets négatifs : d'une part, dans les régions rurales, la hausse des prix alimentaires est en partie compensée par l'augmentation des salaires ; d'autre part, les pouvoirs publics ont récemment augmenté les subventions alimentaires et tenté d'en améliorer le ciblage.

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 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. À cela s'ajoutent les problèmes d'information rencontrés pour amener les ménages peu instruits à effectuer des démarches administratives. 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. Parmi ces mesures figurent un renforcement de la redistribution à travers une amélioration du recouvrement de l'impôt, la poursuite de la mise en place d'impôts sur la propriété immobilière et une hausse des dépenses sociales (qui devraient passer de 36 % 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 que l'Indonésie, 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 à l'inefficacité 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, le budget consacré à l'aide sociale ayant représenté 0.5 % du PIB de 2004 à 2010, contre 1.5 % en moyenne dans les pays en développement (Banque mondiale, 2012). Cette faiblesse des dépenses s'explique en partie par la faiblesse des recettes fiscales, qui, malgré une augmentation ces dernières années, ne représentent que 12 % du PIB – et sont ainsi nettement inférieures à celles des autres économies émergentes.

III. LES MESURES BUDGÉTAIRES ET LEURS RETOMBÉES SUR LA POLITIQUE SOCIALE ET LES SITUATIONS SOCIALES

Les politiques sociales sont désormais au cœur des efforts d'assainissement budgétaire

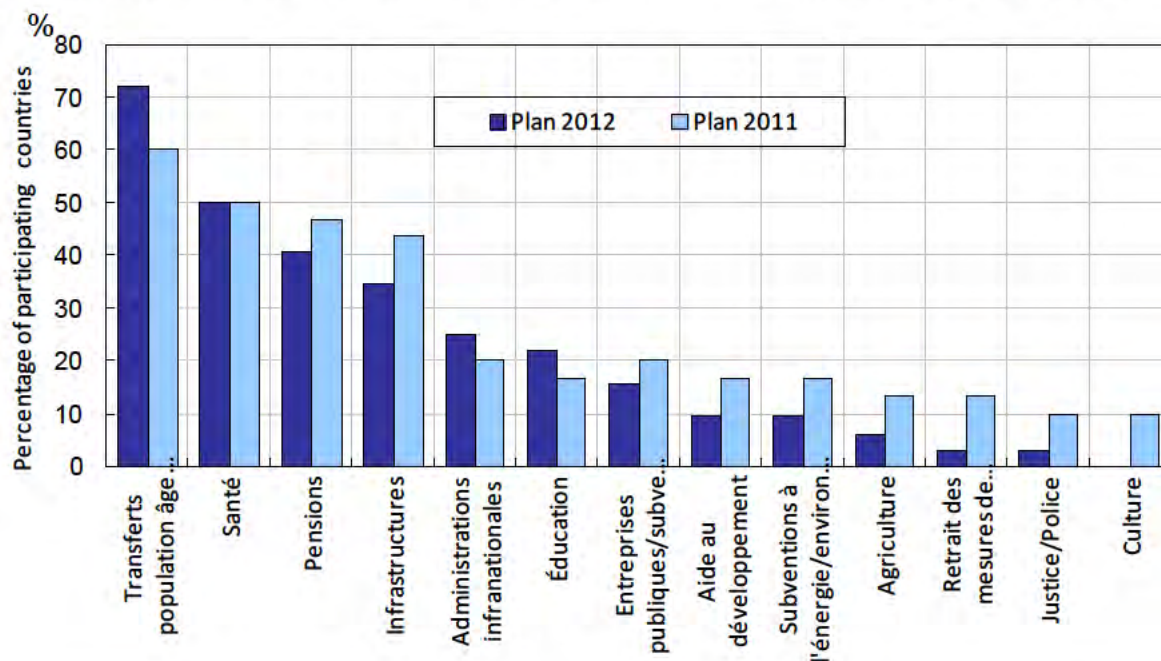
133. **Depuis 2011, les transferts sociaux constituent, de loin, le domaine de dépenses ciblé par le plus grand nombre de mesures d'assainissement budgétaire.** D'après des données recueillies par des questionnaires sur les plans d'assainissement diffusés en 2011 et 2012 par l'OCDE (OCDE, 2012), de nombreux pays ont adopté des programmes d'assainissement qui prévoient des économies dont la nature n'est pas précisée, c'est-à-dire 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. Néanmoins, 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 A2.10). Quelques pays seulement n'ont pas indiqué avoir adopté en 2012 un plan d'assainissement budgétaire portant sur les prestations en faveur de la population d'âge actif (Estonie, Suisse), la santé (Estonie, Italie) et les pensions (Estonie).

134. **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 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 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 ont représenté plus de 0.6 % du PIB en 2012.

135. **La santé arrive en deuxième position parmi les domaines les plus touchés par des mesures d'économie budgétaire, environ la moitié des pays faisant état d'une réduction des dépenses.** Ainsi, les mesures touchant ce domaine constituent une part importante des économies prévues dans tous les pays concernés par un programme d'aide du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Union européenne (UE), en l'occurrence la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Le Portugal par exemple prévoit de réduire les dépenses de santé, en particulier au moyen de mesures visant les produits pharmaceutiques, les frais à la charge des patients, le système public de santé et à travers une restructuration des hôpitaux. Les économies dans le domaine de la santé devraient représenter jusqu'à 1 % du PIB en Irlande et au Portugal. 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.

Graphique A2.10. Les transferts sociaux sont plus souvent visés que les autres secteurs de la dépense publique par les programmes d'assainissement budgétaire

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



Source : Restaurer les finances publiques, édition 2012, enquête OCDE. Sources : Enquête 2012 de l'OCDE sur l'assainissement budgétaire et OCDE (2011), « Restoring Public Finances: Fiscal Consolidation in OECD Countries ». Note : Un questionnaire destiné à actualiser l'édition 2010-11 du rapport sur les stratégies d'assainissement budgétaire publié par l'OCDE a été diffusé aux pays en décembre 2011. Les réponses et les sources d'information publiques ont permis de recueillir des données sur 31 pays. Explication : 70 % des pays prévoient de réduire leurs dépenses de protection sociale en 2012. 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 aux pensions de vieillesse.

Ces prévisions sont confirmées par l'évolution récente des politiques publiques

136. Très récemment, certains pays ont commencé à réduire le champ d'application et la générosité des prestations en faveur de la population d'âge actif (tableaux A2.2 et A2.3). Ces mesures ont essentiellement visé les régimes d'assurance chômage et les prestations en faveur des familles et des enfants, et souvent épargné les dispositifs d'aide sociale.

- 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. 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 du Canada et de l'Espagne, tandis qu'aux États-Unis, plusieurs États ont commencé à réduire la durée d'indemnisation, si bien que la durée effective est plus courte même si les mesures de prolongation prises à l'échelon fédéral restent en vigueur). Quelques autres pays ont raccourci la durée maximale d'indemnisation (Danemark, Hongrie) ou durci les conditions d'ouverture des droits (République tchèque) dans un objectif, à la fois de renforcement des incitations au retour à l'emploi et d'assainissement des finances publiques.

- **Parallèlement, face l'augmentation du risque de chômage de longue durée, certains pays ont accru la générosité des dispositifs d'assistance chômage.** En Finlande, l'allocation de base a été majorée en 2012. En Autriche, les allocations versées aux chômeurs qui suivent une formation vont être revalorisées en 2013. 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. Il n'y a que quelques cas où l'aide aux chômeurs de longue durée a été rendue moins généreuse (ce fut le cas en Allemagne, par exemple, encore que la mesure ne concerna que les personnes passant des prestations d'assurance à des prestations d'assistance).
- **Souvent, l'aide sociale générale, tels les systèmes de revenu minimum, n'a pas été réformée ou a été renforcée.** Dans certains pays, le niveau des prestations a été augmenté (c'est le cas aux États-Unis depuis 2009 pour le *Supplemental Nutrition Assistance Program*, un programme d'aide alimentaire, ainsi qu'en République tchèque et en Estonie depuis 2011, en Finlande depuis 2012 et en France en 2013). Toutefois, quelques pays ont réduit la générosité de ces prestations de « dernier recours » (le Portugal et la Hongrie ont abaissé le montant des prestations en 2011 et la Hongrie a de surcroît durci les conditions d'accès).
- **Depuis 2010, les mesures d'assainissement budgétaire visent aussi les prestations versées au titre des enfants ou de la famille.** Au début de la crise, ces prestations (y compris les avantages fiscaux) ont été majorées temporairement dans certains pays, mais souvent, l'aide aux familles avait été déjà renforcée au cours des années antérieures (tableau A2.3). Par exemple, en France, l'impôt sur le revenu a diminué pour les familles modestes, tandis que dans d'autres pays (comme l'Allemagne, l'Italie et la Hongrie), une allocation exceptionnelle a été versée aux familles en difficulté. Quelques pays (comme l'Italie et la Pologne) ont créé des allocations de logement supplémentaires. Cependant, depuis 2010, de nouvelles mesures d'assainissement ont été introduites, dont certaines concernent les congés parentaux ou prévoient un report temporaire du versement des allocations ou une diminution de leur montant. Certains pays ont gelé les droits et/ou durci les conditions d'accès (Grèce, Hongrie, Pays-Bas et Royaume-Uni par exemple). D'autres ont gelé voire réduit le montant des prestations liées à la naissance (République tchèque, Estonie). Les pays qui ont diminué les aides au logement sont plus rares.
- **Plusieurs pays ont poursuivi le processus de réforme structurelle des régimes d'invalidité en introduisant des mécanismes de filtrage et de limitation de durée de versement des prestations plus stricts, ainsi qu'en réévaluant la situation des personnes déjà bénéficiaires.** Ces mesures ont pour objet de limiter le nombre de personnes bénéficiaires de prestations d'invalidité de longue durée et de faire reculer les dépenses élevées liées à ces prestations. Elles visent à réduire le risque que des chômeurs confrontés durant la crise au chômage de longue durée n'intègrent le régime d'indemnisation de l'invalidité, dont il est très difficile de sortir une fois que la situation de l'emploi s'améliore. Ces réformes, mises en œuvre en Suède, aux Pays-Bas, en Suisse et au Royaume-Uni, ont permis à ces pays de poursuivre sur la voie d'une diminution tendancielle des demandes de prestations d'invalidité. A l'inverse, certains des pays qui ont vu le chômage augmenter le plus et qui n'avaient pas réformé leurs régimes d'invalidité sont aujourd'hui confrontés à une hausse non négligeable du nombre de bénéficiaires de prestations, par exemple de plus 10 % en Estonie et aux États-Unis (Base de données de l'OCDE sur les bénéficiaires de prestations, à venir). 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.

Tableau A2.2. Réformes des prestations de chômage, de l'aide sociale générale et des prestations d'invalidité dans quelques pays, 2009-12

Pays	Année	Ouverture des droits	Montant/ durée des prestations	Introduction (+)/ suppression (-)	Réforme	Description
<i>Revenu minimum garanti</i>						
Autriche	2011		+		Harmonisation à l'échelle nationale du revenu minimum garanti	
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	
Hongrie	2010-12	-	-		Durcissement des conditions d'accès et baisse du montant de l'allocation	
Portugal	2011-12	-	-		Réduction du montant de l'allocation pour certains membres de la famille	
États-Unis	2009		+		Augmentation de l'aide maximale allouée dans le cadre du dispositif SNAP	
<i>Prestations de chômage</i>						
Autriche	2013	+	-		Nouveau supplément pour les bénéficiaires d'IC participant à une formation du service public pour l'emploi (SPE)	
Australie	2012				Introduction d'une subvention salariale pour inciter les employeurs à recruter des personnes au chômage depuis deux ans au moins	
Canada	2010		+		Prolongation de la durée d'indemnisation par l'AC	
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'AC	
Finlande	2010		+		Prolongation de la durée de versement des prestations au taux supérieur, au début de la période de chômage	
	2009	+		-	Augmentation de l'allocation de base	
France	2009-2010	+	+	-/+	Assouplissement des conditions de cotisation exigées pour l'ouverture des droits à l'AC ; léger allongement de la durée d'indemnisation par l'AC ; suppression de la prime exceptionnelle instaurée (en 2009) pour les chômeurs n'ouvrant pas à l'AC.	
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'AC à l'AsC). Le montant en termes réels de l'allocation de chômage II avait peu évolué depuis 2009.	
Grèce	2010			-/+	Suppression de l'AsC (introduite en 2009)	
Hongrie	2011		-		Réduction de la durée maximale d'indemnisation par l'AC	
Japon	2011-12	+	+		Prolongation de la durée d'indemnisation par l'AC	
Pays-Bas	2010			+	Introduction d'une allocation d'AsC temporaire pour les chômeurs âgés	
Pologne	2010		+		Majoration des prestations versées pendant les 3 premiers mois	
Portugal	2010-12	+	+/-	+	Majoration des indemnités d'AC, mais diminution de la durée d'indemnisation par la suite, abaissement du plafond des prestations et introduction d'une diminution supplémentaire après 6 mois de versement.	
					Augmentation des prestations d'AsC et de leur champ d'application en 2012.	
					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'AC après 6 mois ; diminution de l'allocation forfaitaire temporaire versée en cas de participation à des activités d'insertion.	
Slovénie	2011		+		Majoration des prestations versées pendant les 3 premiers mois	
États-Unis	2008-11		+		Allongement, à travers des mesures discrétionnaires et automatiques, de la durée maximale d'indemnisation par l'AC (au niveau des États et au niveau fédéral).	
	2012			-	Début de réduction de la prolongation temporaire au niveau des États.	
<i>Prestations d'invalidité</i>						
Autriche	2013	-			Durcissement des conditions d'accès pour les travailleurs non manuels et les travailleurs qualifiés	
Australie	2012	-			Renforcement du filtrage de l'accès au régime d'invalidité.	
	2011-12	+			Amendement de la liste des formes d'invalidité reconnues. Élargissement de l'accès à l'allocation pour tierce personne.	
République tchèque	2012				Création de 2 nouvelles prestations, issues de la fusion de 10 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	

Pologne	2013	-	+	employeurs en cas de maladie de longue durée. Durcissement des conditions d'accès. Accroissement de l'aide en faveur des parents qui élèvent leurs enfants.	
Espagne	2013		-	Révision dans le sens d'une moindre générosité du coefficient utilisé pour calculer les prestations (loi 27/2011).	
	2013			+	La « convention spéciale » garantit la poursuite du versement de cotisations de vieillesse pour certaines catégories de chômeurs atteints d'une incapacité.
Japon	2015	+			Majoration des prestations pour les bénéficiaires de faibles pensions

Note : Le signe « + » indique un assouplissement des conditions d'accès ou une augmentation de la générosité des programmes existants, ou l'introduction d'un nouveau régime. Le signe « - » indique que la réforme est orientée dans la direction inverse. Pour le Canada, les informations ne tiennent pas compte du Québec. AC, AsC et IC désignent respectivement l'assurance chômage, l'assistance chômage et les indemnités de chômage.

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

Tableau A2.3. Réformes des prestations en faveur des familles (prestations familiales/au titre des enfants/liées à la naissance/aide à la garde des enfants) dans quelques pays, 2009-12

Pays	Type de prestations	Année	Réforme			Description
			Ouverture des droits	Montant/durée des prestations	Introduction (+)/suppression (-)	
Autriche	Prestations familiales	2009		+		Allocation familiale exceptionnelle
	Crédit d'impôt	2009		+		Majoration du crédit d'impôt pour frais de garde
Canada	Crédits d'impôt liés à la famille	2011		+		Plusieurs mesures de revalorisation des crédits d'impôt non remboursables en faveur des familles avec enfants.
	Congé de maternité	2012	-			Les personnes qui ne sont plus autorisées à résider au Canada n'ouvrent plus droit aux prestations de maternité ou parentale de l'assurance emploi.
République tchèque	Impôt sur le revenu	2009	+			Baisse temporaire de l'impôt sur le revenu pour les familles modestes
	Prestations familiales	2011-2012	-	-		Suppression du supplément social ; le montant de l'allocation parentale devient plus modulable et diminue
	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 2 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
France	Prêts scolaires	2009		-		Destinés aux parents d'enfants scolarisés
	Prestations familiales	2009		+		Versement d'une prime exceptionnelle
	Impôt sur le revenu	2009	+			Réduction pour les contribuables de la tranche d'imposition inférieure
Grèce	Garde des enfants	2009		+		Augmentation exceptionnelle des bons d'achat de services de garde
	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 de 3 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 au titre des enfants	2009	-	-		Réduction du montant des prestations et introduction de restrictions liées à l'âge
Italie	Prestations familiales	2009		+		Prime exceptionnelle en faveur des familles modestes/augmentation temporaire des allocations familiales
	Prime de	2009		+		Prime forfaitaire temporaire

	naissance Prestations familiales	2009	-	Suppression de la prime exceptionnelle
Japon	Prestations au titre des enfants	2010-2011	+	Majoration
	Prime de naissance	2011	+	Majoration (en comparaison avec 2009)
Luxembourg	Garde des enfants	2009	+	Introduction de nouveaux chèques-services au titre des enfants de moins de 12 ans
Espagne	Prime de naissance	2008-2010	+/-	Suppression, en 2010, de la prime de naissance introduite en 2008
Suède	Prestations familiales	2010	+	Majoration
Royaume-Uni	Prestations au titre des enfants	2009	+	Majoration
	Impôt sur le revenu	2009	+	Augmentation du seuil d'imposition pour les familles modestes
	Crédit d'impôt	2009	-	Abaissment du plafond de revenu
	Prime de naissance			Suppression de la prime de grossesse « Health during pregnancy »
États-Unis	Crédit d'impôt	2009-2011	-	

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

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille et questionnaire 2013 sur les politiques sociales pendant la crise. Note : Le signe « + » indique un assouplissement des conditions d'accès ou une augmentation de la générosité des programmes existants, ou l'introduction d'un nouveau régime. Le signe « - » indique que la réforme est orientée dans la direction inverse. Les pays sélectionnés l'ont été parce que les réformes introduites étaient probablement liées à la crise ou aux efforts d'assainissement budgétaire.

Les réformes des régimes de retraite ont généralement été accélérées

137. 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 A2.4). Lorsque la crise est survenue, plusieurs pays, dont l'Australie, la Grèce, le Royaume-Uni et les États-Unis, ont versé une prime exceptionnelle aux retraités. Ce versement est venu s'ajouter à d'autres mesures destinées à renforcer la protection sociale des personnes âgées. Quelques pays (dont le Danemark et l'Islande) ont permis un déblocage anticipé de l'épargne retraite afin de soutenir la demande intérieure. Toutefois, parallèlement, le processus de réforme destiné à remédier aux faiblesses structurelles des régimes, que le ralentissement de la croissance ou la chute du PIB ne faisait que rendre plus évidentes, s'est poursuivi. Plus récemment, les réformes engagées ont en général été axées sur un objectif de réduction immédiate du coût de la retraite (gel des pensions ou désindexation, comme en Grèce, en Hongrie et en Irlande) ou de restauration de la pérennité des régimes à plus long terme (allongement de la durée de cotisation). Nombre de pays ont tenté de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité économique en relevant l'âge de la retraite et en durcissant les conditions d'accès à la retraite anticipée (comme l'Italie par exemple). Cependant, certains pays sont en partie revenus sur des réformes antérieures (comme l'introduction de régimes privés obligatoires dans le système de retraite en Pologne et en Hongrie). Ce revirement est censé être temporaire dans certains cas, définitif dans d'autres ; il peut impliquer une suppression totale des retraites privées obligatoires ou une réforme partielle du système. L'Estonie, la Hongrie, la Pologne comme la République slovaque sont toutes concernées.

Tableau A2.4. Évolution de la générosité et de l'accessibilité des pensions de vieillesse dans quelques pays, 2009-12

Pays	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 de la pension	Introduction (+) / suppression(-) d'un régime
Autriche, 2010-2011	-			
Belgique, 2012	-			
République tchèque, 2011-2012	-	-	-	+
Estonie, 2009-2010	-		-	-
Finlande, 2011-2013	-			-
France, 2010	-	-		
Grèce	-	-	-	+
Hongrie, 2009-2011	-		-	-
Irlande, 2012			-	
Italie	-	-		
Pays-Bas, 2012	-			
Pologne, 2011	-	-	-	
Portugal	-		-	
Espagne, 2011	-	-	-	+
République slovaque, 2011	-		-	
Slovénie, 2012	-	-		+
Suède, 2009			+	+
Royaume-Uni, 2012	-	+	+/-	+

Note : Le signe « + » indique que les règles sont devenues plus généreuses, c'est-à-dire que les conditions d'accès ont été assouplies ou que les prestations versées par les régimes existants sont plus élevées ou qu'un nouveau régime a été introduit. Le signe « - » indique que la réforme est orientée dans la direction inverse.

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

Certains pays ont réformé les services de santé pour dégager des économies

138. Dans le secteur de la santé en particulier, il est primordial de parvenir à réaliser des économies sans compromettre les résultats sanitaires et sans qu'il en résulte des dépenses de santé encore plus élevées à l'avenir (OCDE, 2010b). La crise a motivé de nombreuses réformes dans le secteur de la santé, même s'il est difficile d'identifier les mesures engagées en réponse à la crise et de les distinguer de mesures structurelles déjà envisagées pour maîtriser les dépenses de santé. La nature des réponses apportées par les pouvoirs publics a été très variable selon les pays et les périodes, mais il est possible de dégager quelques tendances générales (voir Morgan et Astolfi, 2013 pour une synthèse des principales réformes). Dans certains pays, la diminution de l'offre publique de soins était déjà prévue avant la crise (par exemple au Danemark, en Allemagne, en Pologne, en République slovaque et en Suisse), mais les réformes ont été mises en œuvre plus résolument et plus rapidement pendant la crise. Même dans les pays qui ont échappé à une récession profonde, les pouvoirs publics ont introduit des mesures d'économie dans le domaine de la santé afin de réduire les dépenses et l'endettement publics (c'est par exemple le cas de l'Australie).

139. **De nombreux pays ont, pour réaliser des économies, cherché à réduire le prix des services et produits de santé ou à réduire la couverture.** La diminution du prix des soins suppose souvent de diminuer les salaires et de renégocier le prix des produits pharmaceutiques. Ce type de mesures permet de préserver le volume des soins, à tout le moins à court terme, mais reste très controversé. 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 entraîner, ultérieurement, d'une pénurie de soins. Pour diminuer la couverture de certaines catégories socioéconomiques, les pays ont souvent imposé des conditions de ressources qui permettent aux populations à faible revenus de conserver leurs droits tandis que les catégories plus aisées doivent assumer des coûts plus élevés. Dans certains cas, la part laissée à la charge des patients a été majorée, 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 (Portugal, Espagne).

140. **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 la conclusion d'accords en matière d'achat.** Il faudra probablement attendre plus longtemps après leur entrée en vigueur pour que ces réformes aient les effets voulus, mais elles peuvent avoir des conséquences importantes sur la productivité et l'efficacité à long terme du système de santé. 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.

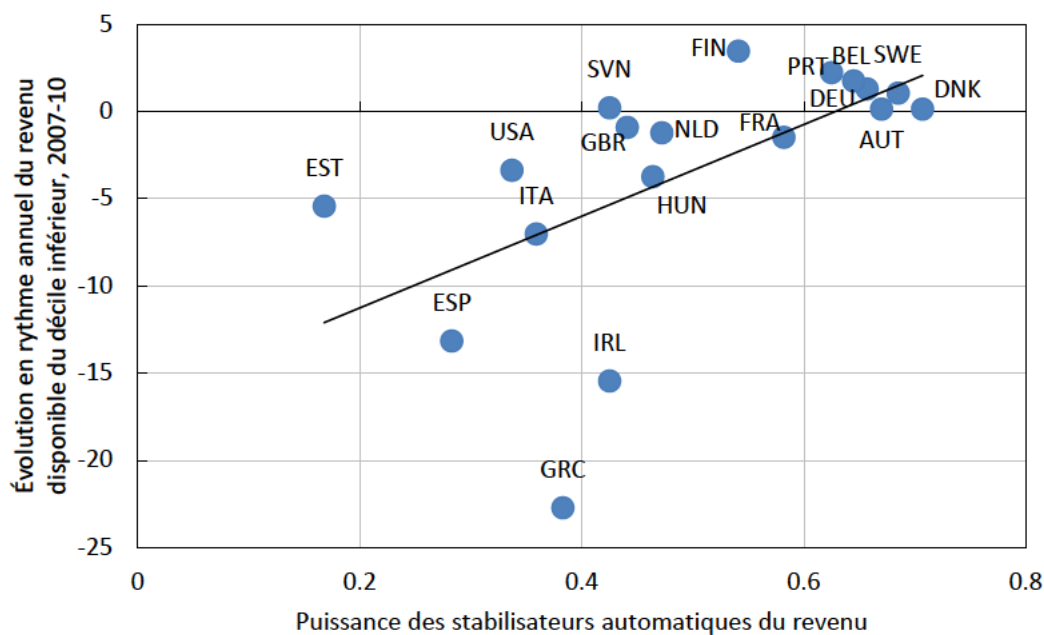
Impact des mesures budgétaires sur la pauvreté et les inégalités

141. **Lorsque la crise est survenue, les politiques budgétaires jouaient, à travers la fiscalité et les prestations, 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). À noter que les transferts sociaux en faveur des ménages contribuent deux fois plus que la fiscalité à la réduction des inégalités. Ils jouent un rôle particulièrement important dans les pays d'Europe du Nord, mais aussi en France et en Belgique, tandis que la fiscalité constitue un facteur de redistribution plus important au Canada et aux États-Unis. Néanmoins, dans la moitié des pays de l'OCDE, les transferts sont en réalité devenus moins redistributifs depuis le milieu des années 90. Compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur les budgets sociaux, deux enseignements importants peuvent être tirés de ces constats :

- Premièrement, 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).
- Deuxièmement, 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).

142. Les pays dotés d'un système de prélèvements et de transferts très redistributif étaient mieux armés pour stabiliser automatiquement le revenu des ménages les plus fragiles au début de la crise. Comme le montre le graphique A2.11, la perte de revenus des 10 % de ménages les plus pauvres a été nettement plus forte dans les pays dotés de stabilisateurs automatiques relativement peu puissants. Dans ce cas, la baisse des prélèvements et la hausse des prestations qui s'opèrent à mesure que le chômage augmente ont un effet amortisseur plus faible. Les prestations sont, une fois de plus, déterminantes dans cette stabilisation parce qu'elles jouent un rôle plus important pour les catégories modestes exposées à un risque accru de non-emploi (les jeunes et les travailleurs non qualifiés par exemple), tandis que les prélèvements jouent un rôle plus important pour les ménages qui se situent au milieu et au sommet de l'échelle des revenus. Or, certains pays, bien que dotés de stabilisateurs automatiques d'une puissance conforme à la moyenne, ont vu le revenu disponible des plus démunis diminuer fortement au cours de la période 2007-10 (comme en Grèce ou en Irlande). Dans ces pays, les stabilisateurs n'ont pas pleinement fonctionné — soit parce que les difficultés budgétaires ont conduit à une diminution du soutien du revenu, soit parce que certains publics exposés à un risque de chômage particulièrement élevé (comme les jeunes ou les travailleurs licenciés qui exerçaient dans le cadre de contrats atypiques) n'avaient pas accès à l'intégralité des mesures de soutien du revenu.

Graphique A2.11. 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 : Pour les stabilisateurs automatiques : Dolls et al. (2012), à partir de simulations réalisées sur la base des systèmes de prélèvements et de transferts en place avant la crise (2007) ; pour l'évolution du revenu du décile inférieur de la distribution des revenus : graphique A2.4.

143. **En principe, les mesures d'assainissement budgétaire peuvent avoir une forte incidence sur les inégalités.** À l'évidence, 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. 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. Les résultats des études sont parfois contradictoires et doivent être interprétés avec prudence tant il est techniquement difficile de parvenir à une évaluation fiable des retombées des politiques. S'il est vrai que les ajustements budgétaires ont effectivement une incidence sur la situation économique, cette dernière influe elle aussi sur l'ampleur de l'ajustement, 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 de l'influence des facteurs conjoncturels (ce qui conduit à calculer un « solde primaire corrigé des effets conjoncturels », SPCC, voir Alesina et Ardagna, 2012).

- Utilisant cette méthode, Agnello et Souza (2012a) ont constaté que des séquences réussies d'assainissement budgétaire — c'est-à-dire qui ont permis de faire reculer l'endettement public en l'espace de trois ans — sont en réalité susceptibles de faire *reculer* les inégalités de revenus. 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 revenus 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 résultats révèlent que les inégalités augmentent lorsque l'assainissement est d'ampleur relativement modeste (inférieure à 1 % du PIB) et prévoit une baisse des dépenses supérieure à 0.8 % du PIB. Au contraire, elles reculent lorsque les impôts augmentent de plus de 0.6 % du PIB.

144. **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 vis-à-vis du marché du travail.

145. **Les coupes dans les dépenses accentuent généralement davantage les inégalités que les hausses de la fiscalité, ce qui pourrait constituer 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.

- S'appuyant sur le calcul du SPCC, Alesina et Ardagna (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 moindre 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 *supra*, les arguments en faveur de cette hypothèse, favorable à une stratégie d'ajustement fondée sur les dépenses, 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).
- Cependant, au-delà de la distinction entre les stratégies fondées sur le volet dépenses du budget et celles reposant sur le volet recettes, l'évaluation de l'impact et des effets de compensation économiques probables requiert un examen approfondi des mesures adoptées. Par exemple, en s'appuyant sur des travaux empiriques anciens et nouveaux, Cournède *et al.* (2013) constatent qu'une hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a des conséquences négatives non négligeables sur la croissance à long terme mais réduit les inégalités, tandis que l'inverse est observé dans le cas d'une augmentation de la fiscalité indirecte.

146. **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 coûts de l'ajustement entre les différentes tranches de revenus. Elles permettent aussi d'analyser les effets probables de certaines mesures très précises en allant au-delà de la distinction très élémentaire entre mesures axées sur les dépenses et mesures axées sur les recettes fiscales. Avram *et al.* (2013) font appel à cette méthode pour estimer l'incidence de réformes budgétaires réelles adoptées en Estonie, en Grèce, en Italie, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni. Bien qu'il soit particulièrement difficile de tenir compte de manière réaliste de l'évolution des comportements à l'égard de l'emploi que les mesures adoptées peuvent induire, l'étude fournit une image très utile des mécanismes de redistribution que comportent les mesures et de leur incidence immédiate sur le revenu des ménages. Les résultats confirment que la répartition des coûts d'ajustement entre les différentes tranches de revenu dépend dans une très large mesure du contenu exact des mesures budgétaires et des caractéristiques de la population. 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 la distribution des revenus, tandis que les hausses d'impôts ont pesé davantage sur les familles plus aisées. Globalement, les premières mesures d'assainissement budgétaire semblent avoir davantage pesé sur les catégories situées en haut de l'échelle des revenus. En effet, les premières mesures d'économie sur les dépenses ont en grande partie épargné les dispositifs soumis à condition de ressources, tandis que les impôts progressifs ont été augmentés (voir encadré A2.2). Il existe cependant des différences importantes d'un pays à l'autre et la prise en compte de hausses conséquentes de la fiscalité indirecte, en général régressive, peut aboutir à des conclusions différentes (Commission européenne, 2013). À noter également, et il s'agit là d'un point important, que les mesures d'assainissement qui entreront 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 qui doivent être introduites au cours de la période 2012-13 au Royaume-Uni entraîneront une perte de revenus relative plus importante pour les familles situées dans la moitié inférieure de la distribution des revenus (Joyce, 2012).

147. **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).** Lorsque les politiques conduites en matière de prestations et de fiscalité étaient déjà devenues moins redistributives avant la crise (OCDE, 2011), l'adoption de mesures d'assainissement supplémentaires risque d'avoir plus d'incidence sur le niveau du

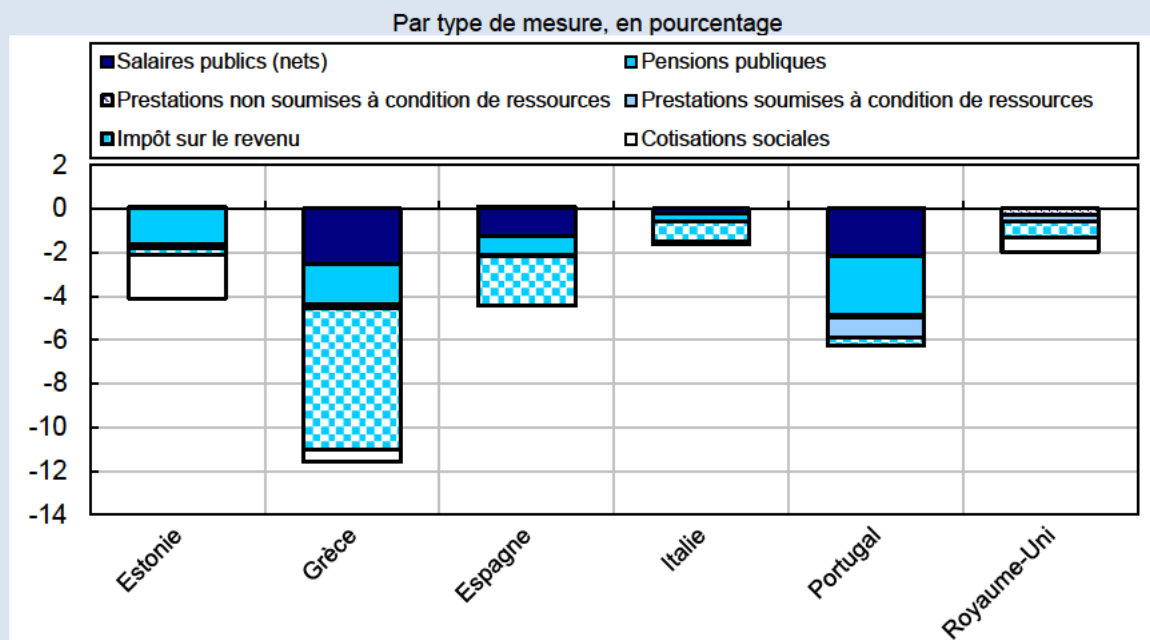
revenu. De surcroît, les réformes structurelles engagées ces dernières années, par exemple l'introduction de mesures destinées à « rendre le travail rémunérateur » ou à faciliter la conciliation entre vie familiale et professionnelle, ont souvent rendu la protection sociale nettement plus favorable à l'emploi que par le passé. 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.

Encadré A2.2. L'impact des plans d'assainissement budgétaire dans six pays de l'OCDE

Avram et al. (2013) est l'une des rares études qui tente d'évaluer l'incidence de plans d'assainissement budgétaire concrets sur le revenu des ménages et les inégalités. Les auteurs simulent les effets redistributifs de ces réformes à l'aide du modèle de microsimulation des systèmes de prélèvements et de transferts de l'Union européenne (EUROMOD) appliqué à des données d'enquête relatives à six pays à partir de 2007. Ils ne retiennent que les mesures d'assainissement qui (i) ont un effet direct sur le revenu des ménages et (ii) ont été mises en œuvre entre 2008 et 2012. Les résultats reposent sur une comparaison simple de la répartition des revenus, pour une même population, avec et sans réforme des transferts sociaux et de la fiscalité directe. L'une des limites de l'étude réside dans le fait que le comportement vis-à-vis du marché du travail reste constant, si bien que l'effet, parfois non négligeable, des réformes visant les prestations et la fiscalité sur le taux d'activité et la durée du travail n'est pas pris en compte.

Il ressort de l'étude que les réductions de dépenses et les augmentations d'impôts ont un effet important sur le revenu des ménages, mais que cet effet varie fortement d'un pays à l'autre en fonction du contenu des plans d'assainissement budgétaire. D'après les résultats de l'étude, illustrés par le graphique A2.12, la chute du revenu des ménages a été, au total, comprise entre 2 % en Italie et au Royaume-Uni et près de 12 % en Grèce. Les résultats révèlent aussi que les pays n'ont pas adopté la même approche pour redresser les finances publiques. En principe, les réductions de dépenses affectent les déciles inférieurs de l'échelle des revenus, tandis que la hausse de la fiscalité pèse plus sur les déciles supérieurs. Toutefois, dans la pratique, la plupart des pays ont associé baisse des dépenses et hausse de la fiscalité au cours de la période 2008-12. L'Estonie a augmenté les cotisations sociales et réduit le montant des pensions publiques. La Grèce, l'Espagne et l'Italie ont préféré augmenter l'impôt sur le revenu et diminuer le montant des pensions publiques et des salaires dans le secteur public. Le Portugal a fait porter l'essentiel de l'effort sur le volet dépenses, diminuant les pensions publiques, les salaires dans le secteur public et les prestations soumises à des conditions de ressources. Au Royaume-Uni, la plupart des mesures adoptées jusqu'en 2012 portaient sur le volet recettes, prenant la forme de hausses de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales.

Graphique A2.12. Évolution du revenu disponible des ménages imputable aux mesures d'assainissement budgétaire, 2012



Source : Avram *et al.* (2013)

La répartition des effets des mesures d'assainissement entre les différentes tranches de la distribution des revenus diffère selon les pays étudiés, mais certaines des premières mesures adoptées semblent avoir davantage pesé sur les déciles supérieurs. Les dispositifs soumis à condition de ressources ont souvent été épargnés par l'ajustement, tandis que les impôts progressifs ont été augmentés. En Grèce, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, la diminution du revenu des ménages induite par les premiers efforts d'assainissement est « progressive », dans le sens où les catégories les plus aisées contribuent davantage, en termes relatifs, aux efforts. Au Portugal, la baisse des revenus suit une courbe en U inversé, les personnes qui perçoivent des revenus moyens contribuant moins à l'effort, comparativement aux catégories modestes et aisées. En Estonie, les mesures d'assainissement ont indiscutablement eu un caractère régressif, les personnes modestes ayant vu leur revenu diminuer davantage. L'Estonie est le seul pays où la distribution des revenus soit régressive. Avram *et al.* (2013) montrent également que l'effet des mesures d'assainissement sur la répartition des revenus ne dépend pas seulement du type de mesures adoptées, mais aussi de la manière dont elles sont conçues et de la position des personnes qu'elles visent sur l'échelle des revenus. Par exemple, la baisse des pensions publiques peut avoir des effets très divers sur la répartition des revenus : alors qu'elle a un impact indéniablement régressif en Estonie et en Espagne (les catégories les plus modestes sont davantage mises à contribution en termes relatifs), elle touche davantage les catégories situées au milieu et au sommet de l'échelle des revenus en Grèce et au Portugal.

Impact sur les résultats en matière de santé

148. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les retombées des efforts d'assainissement budgétaire actuels sur les *résultats* en matière de santé, de premières données laissent penser que ces retombées pourraient être importantes si l'on se fonde sur les *produits* des systèmes de santé. Ainsi, il ressort de divers rapports que certaines mesures d'austérité ont une incidence sur les délais d'attente pour recevoir des soins hospitaliers. En Irlande par exemple, le pourcentage de patients devant attendre plus de trois mois a augmenté, passant de 45 % en 2009 à 57 % en 2011. Cette augmentation résulte d'une diminution des capacités hospitalières, qui s'accompagne d'une baisse du nombre d'hospitalisations et d'une augmentation du taux d'occupation des lits hospitaliers (Observatoire, 2012). Les retards dans l'accès aux soins peuvent avoir des conséquences immédiates sur la qualité de vie des patients en liste d'attente, mais aussi des

répercussions à long terme sur la santé s'ils empêchent les patients de recevoir un traitement au moment où celui-ci offre le plus d'intérêt clinique.

149. **Dans le domaine de la santé publique et des maladies infectieuses, on observe une hausse sensible du nombre de nouveaux cas d'infection par le VIH.** En Grèce, ce nombre a bondi de 57 % en 2011, et le taux d'incidence devrait être encore plus élevé en 2012 (ECDC, 2012). Contrairement à ce qui était observé au cours des années précédentes, la plupart des nouveaux cas concernent des toxicomanes par injection. Les mesures d'austérité qui se traduisent par une diminution du financement alloué aux programmes de santé publique peuvent être lourdes de conséquences pour les populations à risque, et il est très probable qu'il s'ensuive, à terme, une hausse des dépenses de santé.

150. Plus généralement, de nombreuses données montrent que de longs épisodes de chômage et d'inactivité entraînent une dégradation de l'état de santé physique et mental (voir par exemple Sullivan et von Wachter, 2009). Il sera important que les systèmes de santé soient en mesure de répondre aux besoins dans ce domaine, afin que les problèmes de santé ne constituent pas un obstacle supplémentaire à l'activité et aux perspectives de croissance.

IV. RECOMMANDATIONS

151. **Le défi, dans la zone de l'OCDE, est aujourd'hui de réaliser l'assainissement des finances publiques tout en évitant de revenir sur les importantes réformes engagées avant la crise dans un contexte marqué par l'accroissement des besoins sociaux.** Dans de nombreux pays de l'OCDE, les pressions budgétaires exercées sur les programmes sociaux sont considérables, en raison de leur poids important dans le total des dépenses publiques en moyenne. Mais les politiques sociales sont indispensables pour atténuer les dégâts causés par la crise et pour soutenir l'autosuffisance. Elles permettent aussi de maintenir et de stabiliser la demande de biens et services, ce qui est essentiel pour la croissance et les gains futurs en termes d'emploi. Pour être efficaces, les politiques publiques doivent prendre en compte, dans toute la mesure du possible, la situation des personnes sans emploi et autres catégories vulnérables. Bien que les difficultés budgétaires limitent la marge de manœuvre, conserver un financement adéquat pour des politiques sociales favorables à l'emploi peut contribuer à une reprise plus forte et plus riche en emplois.

152. **Il convient d'être particulièrement attentif à la manière de concevoir les mesures d'assainissement budgétaire car l'expérience montre que le poids de l'ajustement qui en résulte n'est pas supporté par tous à égale proportion.** Lorsque les dispositifs sociaux sont bien ciblés, les réductions des dépenses sociales tendent à affecter les pauvres davantage que les hausses d'impôts. Mais il y a maintes façons de réduire les dépenses ou d'augmenter les impôts, et les effets redistributifs des réductions peuvent grandement varier, selon la façon dont elles sont conçues et selon les spécificités de la situation démographique propre à chaque pays. La question des effets à court terme et à long terme des diverses mesures d'assainissement reste controversée mais il apparaît que, dans le passé, les plans d'assainissement budgétaire ont plutôt moins pesé sur les bénéficiaires que sur les salaires et qu'ils ont eu des effets durables sur cette dernière catégorie de revenus. Les exercices de simulation de l'impact des efforts d'assainissement budgétaire indiquent que les réductions des programmes de soutien au titre du revenu peuvent avoir un impact notable sur les familles à faible revenu si les changements dans les politiques publiques ne sont pas bien pensés. Une question déterminante peut être de savoir comment les individus réagissent face aux mesures d'assainissement, et c'est un aspect qui n'est pas pleinement traité par les études existantes. Par exemple, les coupes indifférenciées des ressources consacrées aux dispositifs en faveur de la garde des enfants ou aux dispositifs de soutien de l'emploi pourraient retarder l'emploi et la progression des gains en phase de reprise.

153. **Les systèmes d'indemnisation du chômage, l'assistance sociale de manière générale et les programmes actifs du marché du travail représentent moins de 10 % des dépenses sociales publiques, en moyenne, dans les pays de l'OCDE. Cependant, durant la phase de ralentissement, le renforcement de la demande en direction de ces programmes a été particulièrement fort.** Les possibilités de réaliser des économies dans ce domaine peuvent rester limitées dans le contexte économique actuel, 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. Le lien, en partie automatique, entre l'accès aux prestations et le niveau de chômage, comme aux États-Unis et au Canada, est un exemple du type d'approche qui peut faciliter une réaction contracyclique du côté des politiques publiques, encore que les mesures discrétionnaires, dans ces deux pays, ont nettement plus joué que ces mécanismes automatiques. Les ajustements discrétionnaires comme les ajustements automatiques doivent être conçus avec soin, afin d'éviter les effets non souhaités, comme éviter d'entraver la mobilité entre régions à haut niveau de chômage et régions à faible niveau de chômage par exemple. En outre, l'insuffisance des ressources, comme c'est le cas pour les caisses d'assurance chômage dans de nombreux États des États-Unis, peut rendre difficile, dans la pratique, le maintien d'un soutien efficace au titre des revenus lorsque le ralentissement de l'activité perdure.

154. **Durant la première phase de la crise, les allocations chômage ont joué le rôle crucial de stabilisateurs automatiques, limitant l'impact négatif des pertes d'emploi et des pertes de gains sur les revenus des ménages.** À mesure que les pertes d'emploi se sont multipliées, les allocations chômage ont constitué une première ligne de défense contre les pertes de revenus, et ont aidé à stabiliser les revenus des personnes nouvellement touchées par le chômage et de leurs familles. La plupart des pays dotés de systèmes solides de prestations en faveur des personnes sans emploi ont laissé ces dispositifs jouer à plein. En parallèle, les États-Unis et d'autres pays dont prestations sont plus modestes ou versées moins longtemps, ont réagi rapidement pour renforcer les mesures existantes de soutien des revenus. Les pays comme la France, le Portugal et les États-Unis, où les politiques sociales ont été adaptées dès le début de la crise, ont évité une forte progression de la pauvreté au cours de la période 2007-2010.

155. **Mais avec la montée du chômage de longue durée, d'autres types de mesures publiques deviennent essentielles pour éviter une forte progression de la pauvreté et des inégalités.** Le rôle central des prestations d'assistance de dernier recours pour ceux qui n'ont pas droit, ou n'ont plus droit, aux indemnités de chômage, est un aspect essentiel à prendre en compte au moment de concevoir, de séquencer et de mettre en œuvre les stratégies indispensables d'assainissement budgétaire. Les prestations en espèces devraient continuer d'apporter un soutien adéquat aux familles en difficulté, et les systèmes 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. De même, les biens et services fournis par la puissance publique font partie intégrante d'une approche équilibrée de l'aide aux catégories vulnérables que sont, notamment, les enfants, les demandeurs d'emplois, les individus ayant des problèmes de santé ou les catégories en très grandes difficultés économiques comme les personnes sans domicile fixe. Les réformes des systèmes de transferts en espèces et des services de santé actuellement engagées doivent s'attacher en priorité à protéger les plus démunis grâce à un ciblage adéquat des mesures.

156. **Les chômeurs de longue durée, qui sont souvent des chefs de famille avec enfants, devraient continuer d'être la cible des filets de protection sociale, en particulier dans les pays où la reprise est lente.** Les mesures exceptionnelles et ciblées, comme les mesures d'extension temporaire des prestations d'aide en faveur des plus démunis ou les compléments d'aide exceptionnels au titre de l'alimentation et du logement, peuvent limiter la progression de la pauvreté. Par exemple, la Finlande a récemment renforcé ses programmes en direction des chômeurs, tandis que l'Autriche a réformé son système d'aide sociale pour que les familles avec enfants en bénéficient plus, et a renforcé les prestations d'aide aux chômeurs en formation. Il conviendrait aussi de traiter le problème du faible recours à certaines prestations de remplacement importantes pour les personnes d'âge actif. Aux États-Unis, grâce à une série de mesures introduites avant et après le déclenchement de la crise, le dispositif d'aide au titre de l'alimentation (le Supplemental Nutrition Assistance Program qui a remplacé les bons d'alimentation) est désormais plus accessible et devrait donc constituer un filet de protection nettement mieux adapté face à la crise.

157. **Les stratégies d'activation et le soutien adéquat des personnes exerçant un emploi, y compris les travailleurs à temps partiel, devraient être maintenus à des niveaux raisonnables, tandis que la nature, le séquençage et l'intensité des mesures d'activation devraient être adaptés à l'évolution du marché du travail.** Il est amplement justifié de concevoir des dispositifs d'aide publique qui mobilisent et complètent — sans s'y substituer — les capacités propres des ménages de s'adapter aux situations difficiles. Le coût budgétaire élevé du non-emploi renforce le bien-fondé de politiques sociales actives correctement financées, même si ces politiques sont coûteuses à court terme. Mais les contraintes budgétaires peuvent nécessiter de passer rapidement de vastes dispositifs de relance à des mesures de soutien à l'emploi sélectives et différenciées. La juste combinaison des mesures dépendra aussi de la situation du marché du travail. Par exemple, à mesure que la reprise s'affermira et qu'il deviendra plus important de promouvoir l'offre de main-d'œuvre, l'axe des politiques actives du marché du travail devrait passer du soutien de la demande de main-d'œuvre au soutien lié à l'exercice d'un emploi au profit des familles d'actifs à faible revenu. Lorsqu'il y a un grand nombre de ménages sans travail, l'objectif général

d'une politique « active » de soutien est notamment de faciliter la poursuite de la recherche d'emploi de tous les membres d'âge actif d'une famille et de s'assurer que les familles bénéficient rapidement de l'amélioration de la situation sur le marché du travail lorsque celle-ci se produit. Pour être aussi efficaces que possible, les mesures de soutien liées à l'activité ne devraient pas être réservées aux seules personnes ayant perdu leur emploi mais viser aussi les partenaires qui ne travaillent pas.

158. **Au-delà les effets redistributifs immédiats, le calendrier de mise en œuvre, le séquençage et le ciblage des mesures d'assainissement budgétaire ont des conséquences à plus long terme**, même si celles-ci sont difficiles à quantifier et souvent contestées. Pour certains aspects des dépenses sociales, il existe, toutefois, des éléments qui mettent en évidence des avantages à long terme. Ces éléments devraient orienter les décisions concernant la façon de répartir les efforts d'économies entre les différents volets des budgets de la santé et de la protection sociale. Dans le domaine de la santé, il importe de réaliser des économies sans compromettre les résultats sur le plan de la santé et sans induire des coûts de santé plus lourds encore pour l'avenir. De même, les mesures de politique sociale qui préservent le bien-être 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 – sont particulièrement importantes et doivent être considérées comme une priorité.

159. **Les jeunes, en particulier, doivent être activement soutenus pour éviter les effets « stigmatisants » à long terme**. Ces effets « stigmatisants » de l'éloignement par rapport au marché du travail et des périodes de faible revenu font que, lorsque la récession prend fin, les jeunes n'en bénéficient pas autant. Les gouvernements devraient réagir rapidement à l'augmentation constatée de la pauvreté et du non-emploi chez les jeunes, mais les mesures de soutien devraient être ciblées et axées sur l'activation. Un certain nombre de pays ont déjà introduit des mesures de soutien spécifiques en faveur des jeunes chômeurs (Portugal, par exemple), et certains ont adopté des stratégies globales pour offrir une solution à tous les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en train de faire des études, ni en formation (comme au Royaume-Uni, au Danemark et en Nouvelle-Zélande). Les principes adoptés récemment par le Conseil de l'UE en faveur des jeunes, avec la « garantie pour la jeunesse », vont dans le même sens. Dans l'idéal, selon cette logique, les transferts en espèces devraient être subordonnés à la participation à une formation professionnelle, un apprentissage ou d'autres programmes actifs pour permettre aux jeunes d'acquérir les compétences nécessaires pour accéder à un emploi stable et de qualité (voir les recommandations, à l'annexe I, contenues dans le Plan d'action pour les jeunes). Ces dispositifs devraient aussi garantir l'accès à des soins de santé d'un coût abordable. La mise en œuvre de cette stratégie peut être difficile car elle exige de prévoir — et de financer — des infrastructures et des capacités de formation supplémentaires. Mais s'ils sont bien conçus et convenablement évalués, ces investissements peuvent induire une élévation des taux d'emploi et une moindre dépendance à l'égard des transferts sociaux tout au long de la vie adulte.

160. **Les mesures d'assainissement budgétaire doivent éviter les coupes indifférenciées dans des dispositifs importants comme les prestations au titre du logement et des enfants/de la famille, qui peuvent changer la donne pour les familles d'actifs pauvres et les parents isolés**. Les économies sont réalisées par abaissement des niveaux de prestations, ce qui peut s'opérer directement (comme en Irlande, par exemple) ou progressivement, par désindexation (comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, par exemple). Cependant, il convient d'envisager de faire bénéficier les familles les plus vulnérables d'un traitement différencié, afin d'éviter la pauvreté et les conséquences à long terme sur le bien-être des enfants. Un ciblage plus efficace sur les familles à faible revenu peut aider à réaliser des économies substantielles à court terme tout en protégeant les plus démunis. Le ciblage est toutefois un outil à manier avec doigté, pour éviter les mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité. Il s'avère que l'emploi des femmes a grandement contribué à préserver le revenu des ménages durant la crise. Les modifications apportées aux dispositifs en faveur des familles et autres prestations sociales doivent être conçus de façon à garantir que le travail assure un gain financier aux femmes et à leurs familles.

161. **Les réformes structurelles clés des systèmes de protection sociale engagées avant la crise doivent se poursuivre. La réussite des réformes visant les pensions et les systèmes de santé est fondamentale pour réaliser l'assainissement des finances publiques tout en dégagant l'espace budgétaire nécessaire pour apporter un soutien adéquat aux catégories défavorisées.** 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 les réformes dans ces domaines peuvent avoir un effet très conséquent sur la situation budgétaire d'ensemble. En ce qui concerne les pensions, si les réformes de court terme et temporaires, comme le gel du niveau des prestations, peuvent avoir un impact immédiat sur les finances publiques, elles peuvent néanmoins 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 pas de manière immédiate. 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 récente aura un impact, dans l'avenir, sur la situation à la retraite de l'actuelle population d'âge actif, et il importe d'identifier les réformes qui pourraient être efficaces pour atténuer l'impact de la crise à terme et de voir quels seraient les effets de ces réformes sur les efforts d'assainissement budgétaire. En ce qui concerne les dépenses de santé, les mesures structurelles qui réduisent l'offre de services inutile et qui réalisent des économies grâce à des gains d'efficacité sont de meilleures options que des coupes indifférenciées (relèvement du niveau de participation à la dépense, par exemple) qui limitent l'accès des plus vulnérables aux services de santé.

162. **À très court terme, pour faire face à ces défis, il convient de mieux comprendre quelles sont les populations qui présentent un risque, comment le risque est susceptible d'évoluer dans les années à venir, qui est protégé actuellement et qui risque d'être laissé de côté, et comment les diverses catégories seront touchées par les réformes spécifiques.** La crise a mis en lumière le rôle essentiel des mesures efficaces de soutien des revenus et d'accès aux services, et la nécessité d'organiser la mise en œuvre de la politique sociale, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, de manière efficace en terme de coûts. Les informations permettant de savoir qui bénéficie et qui ne bénéficie pas d'une couverture sociale et comment les besoins sociaux et le champ d'application de la protection sociale évolueront dans les années à venir ne sont qu'en partie disponibles. Jusqu'à présent, très peu d'études ont cherché à examiner l'impact, à court et à moyen terme, des plans d'assainissement budgétaire sur les niveaux de vie et les situations sociales de façon plus générale. De plus amples travaux s'imposent d'urgence pour recueillir des éléments sur ces problématiques et aider à élaborer les stratégies et les approches adéquates qui permettront à la fois de traiter les préoccupations sociales et budgétaires immédiates, et de relever les défis structurels à plus long terme.

163. **Dans les grandes économies émergentes, l'impact du ralentissement de l'activité économique mondiale a été plutôt moins marqué et de plus courte durée que dans la plupart des pays de l'OCDE.** Cependant, certaines expériences des pays de l'OCDE durant la crise présentent une grande pertinence pour les économies émergentes qui cherchent à se doter de systèmes de protection sociale durables et susceptibles de résister aux crises. Les inégalités et la pauvreté restent des enjeux majeurs pour les pouvoirs publics dans les économies émergentes, 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 sont sans protection face aux chocs économiques. Le défi consistant à consacrer des ressources suffisantes à la politique sociale et, éventuellement, à « faire plus avec moins » concerne donc au même titre les pays de l'OCDE et les économies émergentes. Dans les économies émergentes, les réformes structurelles et sociales destinées à améliorer la conception et, plus important encore, le déploiement de la protection sociale, particulièrement en faveur des segments les plus pauvres de la population, doivent se poursuivre. Dans le même temps, les systèmes redistributifs supposent un

engagement résolu de la part des pouvoirs publics et une base budgétaire solide pour que les pays soient en mesure d'apporter un soutien contracyclique lorsque les chocs économiques surviennent.

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 ?, Banque de France, Document de travail n° 382.
- Alesina, A., et S. Ardagna (2012), The design of fiscal adjustments, NBER Working Paper 18423 <http://www.nber.org/papers/w18423>
- Augusto, G. (2012), Cuts in Portugal's NHS could compromise care, *The Lancet*, Vol. 379: 400.
- Avram S., Figari F., Leventi C., Levy H., Navicke J., Matsaganis M., Militaru E., Paulus A., Rastringina O., Sutherland H. (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », EUROMOD Working Paper n° EM 2/13.
- Bargain, O., H. Immervoll, A. Peichl et S. Siegloch (2012), « Distributional consequences of labor-demand shocks: the 2008–2009 recession in Germany », *International Tax and Public Finance*, vol. 19, n° 1, pp. 118-38.
- Ball, L., Leigh, D. et P. Loungani (2011), « Painful Medicine », *Finance and Development*, septembre 2011, pp. 20-23.
- Casino, G. (2012), Spanish health cuts could create « humanitarian problem », *The Lancet*, vol. 379, p. 1777.
- Catalano, RA., Satariano, WA., Ciemins, EL. (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.
- Catalano, R. (2009), Health, medical care, and economic crisis, *New England Journal of Medicine*, vol. 360, n° 8, pp. 749-751. *Emploi et situation sociale dans l'Union européenne, Revue trimestrielle*, mars.
- Cournède, B., A. Goujard et A. Pina (2013), « How much scope for growth-and equity-friendly fiscal consolidation ? », Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.
- Dolls, M., Fuest, C., et A. (2012), « Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe », *Journal of Public Economics*, 2012, vol. 96, n° 3-4, pp. 279-294.
- ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control – (2012), *Risk assessment on HIV in Greece*. Stockholm: ECDC.
- Edwards, R. (2008), « Who is hurt by pro-cyclical mortality? », *Social Science & Medicine*, vol. 67, n° 12, pp. 2051-2058.
- Commission européenne (2013), *Emploi et situation sociale dans l'Union européenne, Revue trimestrielle*, mars.

- Fountoulakis, K. *et al.* (2012), Letter, *Lancet*, vol 379, pp. 1001-1002.
- Gauthier A. (2010), The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.
- Gené-Badia, J. *et al.* (2012), Spanish health care cuts: Penny wise and pound foolish ?, *Health Policy*, vol. 106, pp. 23-28. *Health Policy*, vol. 106, pp. 23-28.
- Guajardo, J., Leigh, D. et Pescatori, A. (2011), « Expansionary Austerity New International Evidence », Document de travail du FMI n° 11/158, Fonds monétaire international.
- Hijzen, A. et D. Venn (2010), « The Role of Short-time Work Schemes during the 2008-09 Recession », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 115, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Hijzen, A. et S. Martin (2012), « The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 144, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Immervoll, H. et L. Richardson (2011), « Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries : What Has Changed in Two Decades ? », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 122. www.oecd.org/els/workingpapers.
- 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, 304 p.
- 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.
- Kentikelenis, A. *et al.* (2011), Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy, *The Lancet*, vol. 378, pp. 1457-1458.
- Lusardi, A., Schneider, D., et P. Tufano (2010), The economic crisis and medical care usage, NBER Working Paper 15843.
- Miranti, R., Y. Vidyattama, E. Hansnata, R. Cassells et A. Duncan (2013), « Trends in poverty and inequality in decentralising Indonesia », rapport préparé par le NATSEM 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 5.
- McKee, M. *et al.* (2012), Austerity: a failed experiment on the people of Europe, *Clinical Medicine* 2012, vol. 12, n° 4, pp. 346-50.
- 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 (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010b), études de l'OCDE sur les politiques de santé - Value for Money in Health Spending, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), Toujours plus d'inégalité – Pourquoi les écarts de revenus se creusent, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), Assurer le bien-être des familles, Éditions OCDE, Paris. Paris.
- Rawdanowicz, L., E. Wurzel et A. Christensen (2013), « The Equity Implications of Fiscal Consolidation », Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE n° 1013, Éditions OCDE, doi: 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.
- 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.* (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.
- 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.
- Stuckler, D., Basu, S., Suhrcke, M., Coutts, A. 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., Sanjay, B., Suhrcke, M., Coutts, A., et M. McKee (2011), Effects of the 2008 recession on health : a first look at the European data, *The Lancet*, vol. 378, n° 9786, pp. 124-125.
- Suhrcke, M. et D. Stuckler (2012), Will the recession be bad for our health? It depends, *Social Science and 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.
- Banque mondiale (2012), History and Evolution of Social Assistance in Indonesia: Social Assistance Program and Public Expenditure Review 8, Jakarta, Banque mondiale

ANNEXE III. CONFIANCE À L'ÉGARD DES POUVOIRS PUBLICS : DONNÉES CONCRÈTES, POLITIQUES ET PRISE DE DÉCISION -- PROGRAMME D'ACTION POUR L'AVENIR

Introduction

164. Dans un contexte d'atonie de la croissance, d'augmentation du chômage et de creusement des inégalités dans de nombreuses économies avancées, les particuliers et les entreprises nourrissent de fortes attentes, mais leur confiance dans la capacité des pouvoirs publics à y répondre demeure souvent trop faible pour permettre la mise en œuvre des réformes nécessaires. Sans confiance dans les pouvoirs publics, les institutions publiques et le bon fonctionnement des marchés, il est difficile de mobiliser le soutien du public en faveur de politiques ambitieuses et novatrices, surtout lorsque des sacrifices à court terme sont demandés et que les bénéfices à long terme sont peut-être moins évidents. Une baisse de la confiance peut entraîner une diminution des taux de conformité à la réglementation. En outre, les particuliers et les entreprises peuvent être moins enclins qu'auparavant à prendre des risques, reportant des décisions en matière d'investissement, d'innovation ou de mobilité professionnelle pourtant essentielles au retour de la compétitivité et à la relance de la croissance. Investir dans la confiance, c'est investir dans la reprise économique et le bien-être social pour l'avenir.

165. La présente note offre un aperçu de l'influence qu'exerce la confiance sur l'élaboration des politiques. Elle récapitule les moyens d'action permettant de renforcer la confiance dans les institutions, les acteurs et les processus décisionnels à tous les niveaux de l'administration. L'analyse ici proposée constitue un défrichage d'une question qu'il est urgent d'approfondir. Il est essentiel de pouvoir mesurer la confiance, mais les techniques dont nous disposons aujourd'hui ne suffisent pas toujours à éclairer le processus d'élaboration des politiques à l'aide de données concrètes. S'appuyant néanmoins sur les données existantes, la présente note étudie les nombreux déterminants de la confiance et recense plusieurs solutions envisageables pour une meilleure élaboration des politiques, de sorte que celles-ci soient fiables, adaptées, ouvertes, inclusives et justes. Une action efficace contribuera à rétablir la confiance en l'État, mais aussi, et c'est important, à montrer que les pouvoirs publics ont confiance dans les citoyens. Les réformes doivent s'ancrer dans une confiance mutuelle. De fait, les principes qui sous-tendent une élaboration saine des politiques sont probablement aussi ceux qui renforcent la confiance des marchés et des entreprises envers les pouvoirs publics.

166. Cette note s'inspire d'un nouveau rapport du Comité de la gouvernance publique [[GOV/PGC\(2013\)1](#)] qui met en lumière les grands principes d'action que doivent respecter les pouvoirs publics désireux d'investir dans la confiance : 1) *la fiabilité*, c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics à réduire au minimum l'incertitude qui caractérise l'environnement économique, social et politique dans lequel vivent ses citoyens, et à agir de manière cohérente et prévisible ; 2) *l'adaptabilité*, ou la capacité d'assurer des services publics accessibles, efficaces et axés sur les besoins et les attentes des contribuables, auxquels ils répondent avec efficacité ; 3) *l'ouverture et l'inclusivité*, à savoir l'adoption d'une démarche systémique et globale concernant l'institutionnalisation d'une communication bilatérale avec les parties prenantes, dans le cadre de laquelle des informations pertinentes et exploitables sont fournies, et le dialogue est encouragé en tant que facteur de renforcement de la transparence, de la responsabilité et de la participation ; 4) *l'intégrité*, autrement dit le respect par l'État et les institutions publiques des normes et principes généraux de conduite qui contribuent à la préservation de l'intérêt général en même temps qu'à la prévention de la corruption. Le Comité de la gouvernance publique a souligné un point important, à savoir la nécessité de parvenir à un niveau « optimum » de confiance qui tienne compte des facteurs culturels et contextuels qui influent sur les niveaux absolus de confiance d'un pays à l'autre. Il faut mobiliser la confiance en tant que force au service d'objectifs d'action, ce qui suppose que pouvoirs publics et citoyens nourrissent une confiance analogue. En parallèle, ce rapport fait également ressortir de nombreuses

lacunes dans notre compréhension et notre mesure de la confiance accordée par le public, lacunes qu'il faudra combler si les décideurs veulent être en mesure d'optimiser la confiance et d'apporter des réponses satisfaisantes aux attentes des citoyens et autres acteurs.

167. Un rapport complémentaire [[GOV/PGC\(2013\)2](#)] s'intéresse au processus même d'élaboration des politiques en tant que point d'ancrage essentiel de la confiance à l'égard des pouvoirs publics. La confiance dans les institutions est déterminée non seulement par la teneur des politiques et leurs retombées, mais aussi par la façon dont elles sont conçues et mises en œuvre, et par la crédibilité des acteurs et institutions impliqués. L'État a besoin d'institutions solides, crédibles et transparentes pour convaincre de la justesse et de l'équité de ses décisions, et du fait qu'elles vont dans le sens de l'intérêt général.

Programme d'action pour l'avenir : une stratégie en matière de confiance ?

168. S'agissant de l'avenir, l'OCDE a l'occasion d'animer un débat d'orientation sur la façon dont le renforcement de la confiance dans les institutions et acteurs publics et privés peut contribuer à l'accomplissement des objectifs économiques et sociaux fondamentaux. Les décideurs ont l'habitude de penser en termes de « stratégies » pour la croissance, l'emploi, l'investissement et autres. La conjoncture socioéconomique semble indiquer qu'il faille désormais penser en termes de stratégie pour la confiance. Un programme d'action pour l'avenir en faveur de la confiance à l'égard des pouvoirs publics consisterait à définir les principales mesures à même de restaurer cette confiance et la confiance dans les institutions publiques, et à voir comment l'OCDE peut aider les pouvoirs publics à appliquer les réformes pour rétablir la confiance. Ce programme d'action s'attacherait aux aspects étroitement liés de la confiance du public dans les institutions publiques, à l'échelon national et infranational, et dans les institutions privées en vue de la mise en place de politiques efficaces, ce qui supposerait par exemple de :

- Compléter le socle de données concrètes, en évaluant jusqu'à quel point on peut s'appuyer sur les méthodes existantes de mesure de la confiance dans l'État et les grandes institutions, et en élaborant de nouveaux outils de mesure davantage axés sur l'action des pouvoirs publics ;
- Renforcer les capacités d'anticipation stratégique, ce qui faciliterait la gestion des enjeux complexes dans un contexte d'incertitude et de risque ;
- Accroître l'ouverture des pouvoirs publics, grâce à un processus d'élaboration des politiques souple et inclusif ;
- Renforcer l'intégrité de ce processus et en garantir l'équité.

169. Pour être complet, un programme d'action en faveur de la confiance doit tenir pleinement compte de la dimension institutionnelle, et s'attacher aux processus décisionnels dans la perspective d'une élaboration des politiques à caractère inclusif. Il s'agirait notamment d'analyser le rôle des acteurs non gouvernementaux (entreprises, société civile, partis politiques, etc.) et l'influence qu'ils exercent sur l'action publique, en donnant une idée plus globale du cadre dans lequel les décisions en matière d'action publique risquent de subir l'influence illégitime de l'argent et des groupements d'intérêts. Cette initiative se traduirait par une généralisation des connaissances disponibles dans les domaines, tels que le lobbying, les conflits d'intérêts et la consultation, sur lesquels s'est déjà penchée l'OCDE (mais pour lesquels l'application des recommandations demeure insuffisante), et elle permettrait de combler les lacunes encore présentes dans d'autres domaines, comme le financement politique, les travaux parlementaires et les médias sociaux.

Pourquoi la confiance dans les institutions est-elle importante, particulièrement aujourd'hui ?

170. La crise économique et financière a mis en évidence de graves dysfonctionnements en matière de gouvernance et de réglementation, qu'ils soient liés à une piètre articulation de la réglementation, à un

contrôle limité de son respect ou à la captation réglementaire. La crise a ressuscité le débat sur le rôle de l'État dans l'économie, et sur la question de savoir selon quelles modalités, dans quels cas et à quelles fins devrait-il intervenir. On a reproché aux institutions et acteurs publics d'être incapables de faire face à la crise financière et sociale. La notion d'État prudent et compétent garant de l'intérêt général a été mise à mal dans de nombreux pays, et le sentiment de défaillance de l'État a été accentué par des inquiétudes quant à l'équité des mesures d'assainissement budgétaire et des sacrifices imposés par l'ajustement structurel. La question de la confiance, et plus particulièrement de la confiance à l'égard des pouvoirs publics, est passée au premier plan.

171. La question de la confiance n'est pas nouvelle. La confiance à l'égard des pouvoirs publics est reconnue comme l'un des fondements majeurs sur lesquels reposent la légitimité et la pérennité des systèmes politiques (encadré A3.1). La confiance est essentielle à la cohésion sociale et au bien-être dans la mesure où elle influe sur la capacité de l'exécutif à gouverner et permet aux pouvoirs publics d'agir sans avoir recours à la coercition. Par conséquent, elle représente un moyen efficace de réduire les coûts de transaction inhérents à toute relation sociale, économique et politique (Fukuyama, 1995). Un degré élevé de confiance à l'égard des pouvoirs publics accroît en outre l'efficacité et l'efficacités de ses activités.

172. Néanmoins, la confiance semble revêtir aujourd'hui une importance particulière pour les décideurs. Cela s'explique par le fait que la difficulté à faire face aux problèmes économiques et sociaux sape la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des institutions. À cause de la crise, d'aucuns ont eu l'impression que les autorités n'étaient plus capables de réguler efficacement les marchés, que les entreprises exerçaient une influence injustifiée sur l'action publique et que la répartition des contraintes et des avantages au sein de la société était faussée. La crise accentue les effets d'un certain nombre de facteurs structurels qui ont déjà affaibli la relation entre les pouvoirs publics et la population dans beaucoup de pays. Le défi consistant à maintenir la confiance n'est pas simple en raison des difficultés qu'éprouvent les pouvoirs publics à tenir compte de l'évolution suscitée par l'accélération et la diversification du flux d'informations dans l'ensemble de la société. Tout cela donne l'image d'un environnement plus complexe pour les pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de préserver la confiance des parties prenantes. Les pouvoirs publics doivent concilier de multiples enjeux et avoir conscience des avantages et des inconvénients qui en découlent, tout en fonctionnant de manière plus ouverte et consultative.

Encadré A3.1. Une définition de la confiance : avoir confiance en quoi et en qui ?

La confiance à l'égard des pouvoirs publics est l'assurance que ceux-ci agissent en vue d'accomplir ce qui est bon et considéré comme juste. Pour des raisons de présentation et de clarté, on emploiera dans le présent rapport le terme « confiance » pour désigner ce sentiment. D'une façon générale, avoir confiance signifie se faire une idée positive des actes d'une personne ou d'une organisation ; il s'agit donc d'un phénomène subjectif. C'est pourquoi il importe de déterminer qui a confiance dans les pouvoirs publics. Un premier groupe notable est composé des citoyens et de leurs organisations, y compris les organisations de la société civile, tandis qu'un deuxième groupe est constitué des entreprises et de leurs organisations. Les citoyens comptent avant tout en tant qu'électeurs dans un contexte démocratique. Avec les entreprises, ils partagent aussi le statut de contribuables et de bénéficiaires des services publics. La confiance des fonctionnaires dans leur propre administration est également cruciale, même si cet aspect de la confiance à l'égard des pouvoirs publics est souvent négligé (Sobiech, 2012).

173. La confiance influe sur les retombées de l'action publique selon un mécanisme complexe, dont voici néanmoins quelques-unes des principales composantes :

- **La confiance dans les institutions agit sur le comportement individuel dans le sens des effets souhaités de l'action publique.** Ce mode d'influence peut être observé dans le cadre aussi bien de politiques et programmes définis plutôt étroitement (campagnes de vaccination, éducation préscolaire, transferts conditionnels en espèces) que de programmes d'action et réformes à vocation plus générale (innovation, environnement, sécurité sociale). La confiance est importante car nombre de programmes publics ouvrent la voie à des comportements opportunistes. Ces problèmes sont d'autant plus grands que l'action publique accorde une place plus importante à l'intérêt général. La confiance réduit le risque de tels comportements dans la mesure où la population, estimant que les politiques publiques auront des retombées positives à long terme, est prête à sacrifier certains avantages immédiats, soit au niveau des individus (pensions), soit au niveau de la collectivité (redistribution).
- **La confiance dans les institutions renforce la conformité à la réglementation et abaisse le coût de mise en application effective.** Aussi aboutie et complète soit-elle, une réglementation n'évite jamais les violations. Pour qu'une réglementation soit efficace, la population doit la considérer suffisamment juste et légitime pour que les contraintes qu'elle impose l'emportent sur les avantages du non-respect. C'est particulièrement important en ce qui concerne les réglementations pour lesquelles l'écart est grand entre le coût de la conformité et les avantages personnels tirés d'une violation, et le contrôle du respect s'avère plus difficile. Par exemple, la défiance à l'égard des pouvoirs publics nuit à la discipline fiscale et, par voie de conséquence, entraîne une diminution des recettes utilisables pour le financement des dépenses sociales. Les citoyens seront davantage enclins à porter un jugement plus favorable sur les obligations fiscales, et à s'y soumettre de leur plein gré, s'ils considèrent que leur administration agit de manière fiable. Il est donc essentiel pour les pouvoirs publics de veiller à ce que tous les contribuables paient leur juste part.
- **La confiance dans les institutions peut contribuer à renforcer la confiance mutuelle ou le « tissu de relations sociales »,** grâce à l'application des principes de vérité, de respect des promesses, d'équité et de solidarité. L'un des arguments fondamentaux de l'économie institutionnelle est que la confiance mutuelle réduit les coûts de transaction liés à l'activité économique dans tous les secteurs, tirant vers le haut la productivité et la compétitivité.
- **La confiance dans les institutions contribue à renforcer la confiance dans l'économie** en facilitant les décisions des agents économiques, par exemple en matière d'investissement et de consommation, propres à stimuler la croissance. La confiance dans les institutions ainsi que la confiance mutuelle peuvent atténuer le sentiment de risque associé aux décisions allant de la consommation de biens durables à la mobilité professionnelle en passant par le recrutement de personnel et l'investissement. Ce mécanisme, par voie de conséquence, favorise la croissance économique et élargit l'horizon de planification des agents économiques, ce qui accentue le dynamisme économique.
- **La confiance dans les institutions peut aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre des réformes structurelles positives à long terme** en permettant aux acteurs politiques de coopérer à l'élaboration de solutions durables aux problèmes économiques et sociaux complexes. De nombreuses réformes supposent de renoncer à l'obtention de résultats à court terme au profit de retombées positives à plus long terme, et nécessiteront un large consensus social et politique qui soit efficace et durable. Lorsque le niveau de confiance est élevé, non seulement ces réformes peuvent être dûment appliquées, mais elles peuvent aussi se poursuivre suffisamment longtemps.

pour porter leurs fruits, ce qui offre un délai étendu pour les décisions des pouvoirs publics. En revanche, dans un climat de faible confiance, les citoyens privilégieront des avantages immédiats et partiels qu'ils peuvent s'approprier, et inciteront les responsables politiques à rechercher des solutions opportunistes à court terme en adoptant un comportement populiste.

Mesurer la confiance à l'égard des pouvoirs publics : la nécessaire amélioration du socle de données concrètes

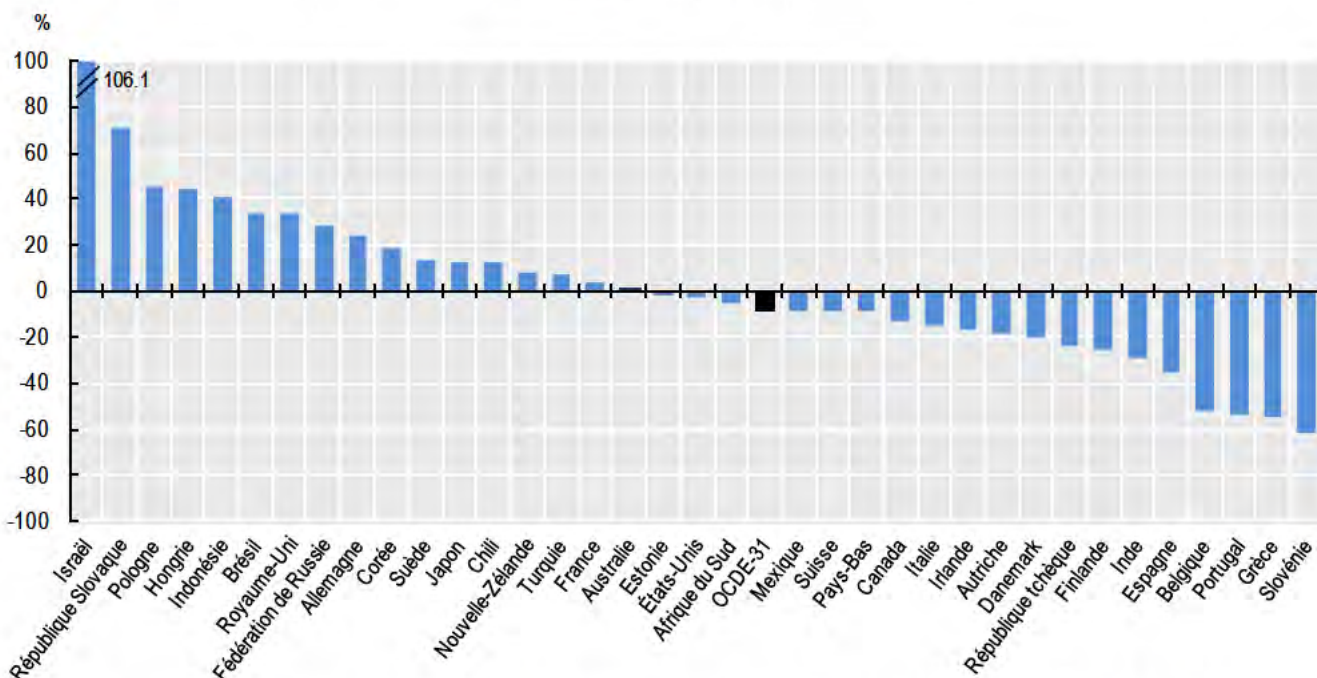
174. La confiance est une question de perception et sa mesure pose de nombreuses difficultés. Cela est vrai à l'échelle nationale, mais plus encore au niveau international, lors du recours à des enquêtes d'opinion. Les niveaux de confiance envers les pouvoirs publics varient d'un pays à l'autre pour de nombreuses raisons, certaines d'ordre culturel et liées au contexte. Le niveau absolu de confiance à un moment donné dans un pays nous renseigne moins que les tendances et évolutions dans la durée, qui reflètent davantage le changement de perception des citoyens et des entreprises. Ce changement de perception peut, à son tour, être influencé par une multitude de facteurs, dont certains sont associés aux attentes économiques, et d'autres à la gouvernance et à la performance des pouvoirs publics.

175. S'agissant des enquêtes d'opinion, il existe plusieurs instruments internationaux qui mesurent la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et la perception qu'ils en ont, mais ils se distinguent par le type d'action ou d'institution ciblée, leur fréquence et leur portée géographique, d'où certains problèmes de comparabilité. Aucune des enquêtes existantes ne couvrant l'ensemble des pays de l'OCDE sur une période prolongée, il est difficile de savoir en détail comment évoluent dans le temps les niveaux de confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et quels sont les facteurs de variation de ces niveaux d'un pays à l'autre de l'OCDE et en-dehors de la zone OCDE. Peut-être convient-il surtout de noter, aux fins de la présente analyse, que ces enquêtes n'ont pas été conçues en vue de contribuer à l'analyse des politiques ou d'aboutir à des recommandations pratiques – autrement dit, les questions posées ne correspondent pas nécessairement aux questions qui seraient retenues dans une enquête de l'OCDE. Cela étant, les enquêtes exploitées pour notre analyse sont les plus souvent citées et diffusées : celle de l'institut Gallup, l'Eurobaromètre et celle du cabinet Edelman [[GOV/PGC\(2013\)1/ANN](#)].

176. Selon le sondage *Gallup World Poll*, entre 2007 et 2011, le pourcentage de personnes ayant répondu qui disent, dans 31 pays de l'OCDE, avoir confiance dans leur administration nationale a diminué en moyenne de trois points, passant de 44 % à 41 % (graphique A3.1). Bien que relativement modérée, cette baisse moyenne masque des disparités importantes : le niveau de confiance a progressé dans 13 des 31 pays, mais est resté stable dans deux autres, et a reculé dans les 16 pays restants. La confiance a subi une érosion encore plus forte dans les pays touchés par une crise de nature politique, budgétaire ou économique. Dans d'autres pays, toutefois, la confiance à l'égard des pouvoirs publics s'est en fait renforcée, notamment en Israël, au Royaume-Uni, en République slovaque, en Hongrie, en Pologne, en Allemagne, en Suède et au Chili.

Graphique A3.1. Variation du niveau de confiance dans l'administration nationale entre 2007 et 2011 (Gallup World Poll)

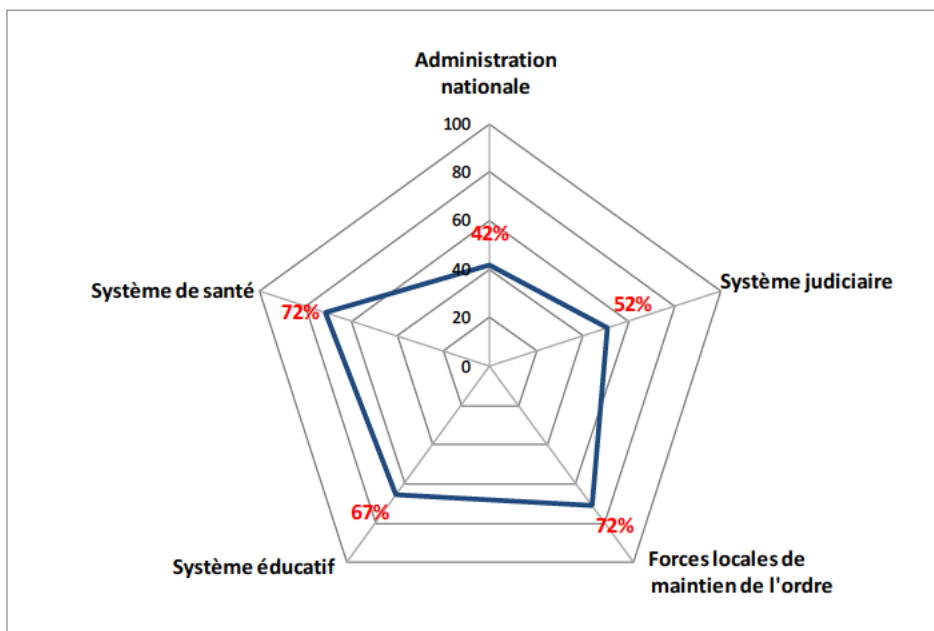
Variation en % du nombre de personnes répondant « avoir plutôt confiance » à la question : « Avez-vous confiance en l'administration nationale ? »



Note : Évolution du pourcentage des personnes ayant répondu avoir « plutôt confiance » à la question suivante : « Avez-vous confiance dans les autorités nationales ? Données de 2006 au lieu de 2007 pour l'Autriche, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la Slove nie et la Suisse. Données de 2010 au lieu de 2011 pour le Chili, Israël, le Japon et le Brésil. Données de 2009 au lieu de 2011 pour la Suisse. Données de 2008 au lieu de 2011 pour l'Islande et la Norvège.
Source : World Gallup Poll.

177. Le degré de confiance varie aussi considérablement d'une institution à l'autre, la confiance dans l'administration nationale et le système judiciaire tendant à être en retrait par rapport à la confiance dans les institutions chargées des services publics dans des domaines fondamentaux tels que l'éducation, la santé et le maintien de l'ordre (graphique A3.2). En 2011, le taux moyen de confiance dans les pays de l'OCDE était le plus élevé pour le système de santé et les forces locales de maintien de l'ordre (72 % dans les deux cas), suivis du système éducatif (67 %) et du système judiciaire (52 %), le taux le plus faible correspondant à l'administration nationale (42 %). Ces chiffres soulignent combien il est important de comprendre ce que nous entendons par « pouvoirs publics » : lorsque les citoyens déterminent leur niveau de confiance à l'égard des pouvoirs publics, à quelles composantes du vaste réseau d'acteurs, d'institutions et d'outils réglementaires qui forment les pouvoirs publics, ainsi que des infrastructures au moyen desquels les services sont fournis, font-ils véritablement référence ?

Graphique A3.2. Confiance dans différentes branches de l'administration (moyenne de l'OCDE, 2011)



Note : Confiance en l'administration nationale : pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Avez-vous confiance en l'administration nationale de ce pays ? » ; confiance dans le système judiciaire : pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance ou non dans les différentes institutions suivantes ? Qu'en est-il du système judiciaire et des tribunaux ? » ; confiance dans les forces locales de maintien de l'ordre : pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Dans la ville ou région que vous habitez, avez-vous confiance ou non dans les forces locales de maintien de l'ordre ? » ; système éducatif : pourcentage de personnes ayant répondu qu'elles étaient « satisfaites » à la question « Êtes-vous satisfait(e) ou non du système éducatif ou des établissements d'enseignement de la ville ou région que vous habitez ? » ; système de santé : pourcentage de personnes ayant répondu qu'elles étaient « satisfaites » à la question « Dans la ville ou région que vous habitez, êtes-vous satisfait(e) ou non de l'accès à des soins de santé de qualité ? ». Brésil, Chili, Israël et Japon : données de 2011 remplacées par celles de 2010 ; Suisse : données de 2011 remplacées par celles de 2009 ; Islande et Norvège : données de 2011 remplacées par celles de 2008. Source : *World Gallup Poll*.

178. La confiance est généralement la plus élevée au niveau local, où a lieu la prestation de services et où le lien avec la performance des pouvoirs publics est le plus concret. La confiance est aussi plus forte chez les utilisateurs effectifs des pouvoirs publics que chez les non-utilisateurs. Une analyse des écarts de confiance entre niveaux d'administration et entre différents types d'institutions publiques donnerait un éclairage sur les facteurs qui influent sur la perception de l'État par les citoyens, et sur les différents leviers d'action susceptibles d'améliorer la perception de ces domaines de l'administration publique.

179. Ces résultats sont indicatifs, car limités par la nature des données actuellement disponibles. Ils montrent toutefois la nécessité d'une mesure plus approfondie. À l'évidence, il faut poursuivre les travaux pour étudier plus précisément les liens entre la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des différentes composantes de l'administration, d'une part, et certains aspects de la performance des pouvoirs publics, d'autre part, afin d'en tirer des conclusions quant aux domaines dans lesquels l'action publique pourrait jouer un rôle non négligeable.

Déterminants de la confiance : fiabilité, ouverture, inclusivité, équité et intégrité des pouvoirs publics

180. La confiance à l'égard des pouvoirs publics comporte de multiples facettes et repose sur un tissu de liens économiques, sociaux et politiques entre les citoyens et les pouvoirs publics. Elle peut s'analyser à trois niveaux. Au niveau supérieur, la confiance se manifeste à l'égard des institutions publiques et du fonctionnement de la démocratie. Au niveau intermédiaire, la confiance porte sur l'élaboration stratégique des politiques – la capacité des pouvoirs publics à gérer les questions économiques et sociales et à générer des attentes positives concernant le bien-être futur. Enfin, au niveau inférieur, la confiance désigne l'effet

des actions des pouvoirs publics sur la vie quotidienne des citoyens par le biais de la prestation de services. Bien que distincts, ces trois niveaux interagissent, et un déficit important de confiance à un niveau se répercutera sur la confiance aux autres niveaux, ainsi que sur les résultats des politiques. Par conséquent, les efforts visant à renforcer la confiance doivent amplifier les synergies entre chacune de ces sphères. Les citoyens sont sensibles non seulement à la teneur et aux retombées des politiques, mais aussi à la façon dont ces politiques sont élaborées et mises en œuvre et à leur degré de conformité avec les principes généraux de déontologie. Ce n'est pas uniquement le **contenu** des politiques qui compte, mais également le **comment**, les **destinataires** et les **partenaires**.

181. Plusieurs dimensions doivent être prises en compte lorsqu'on examine la confiance envers les pouvoirs publics, par exemple : a) confiance des citoyens et des organisations en l'État, b) confiance de l'État envers les citoyens et les organisations, c) confiance au sein de l'administration, des organismes gouvernementaux et du secteur public dans son ensemble. Les citoyens doivent avoir le sentiment qu'on leur fait confiance, et cet aspect ne doit pas être négligé. Une administration ouverte et réactive constitue un facteur propice au renforcement de la confiance entre pouvoirs publics et citoyens, et vice-versa.

182. La gouvernance publique regroupe un ensemble de déterminants interdépendants qui recouvrent tout ce que les citoyens attendent des pouvoirs publics :

- *la fiabilité* : capacité des pouvoirs publics à réduire au minimum l'incertitude qui caractérise l'environnement économique, social et politique dans lequel vivent ses citoyens, et à agir de manière cohérente et prévisible ;
- *l'adaptabilité* : capacité d'assurer des services publics accessibles, efficaces et axés sur les besoins et les attentes des contribuables, auxquels ces services répondent avec efficacité ;
- *l'ouverture et l'inclusivité* : adoption d'une démarche systémique et globale concernant l'institutionnalisation d'une communication bilatérale avec les parties prenantes, dans le cadre de laquelle des informations pertinentes et exploitables sont fournies, et le dialogue est encouragé en tant que facteur de renforcement de la transparence, de la responsabilité et de la participation ;
- *l'intégrité* : respect par l'État et les institutions publiques des normes et principes généraux de conduite qui contribuent à la préservation de l'intérêt général en même temps qu'à la prévention de la corruption.

183. Une vaste documentation à caractère empirique s'intéresse aux relations entre la confiance à l'égard des pouvoirs publics et les paramètres économiques, sociaux et de gouvernance. Bien que la gamme de déterminants à l'œuvre fasse plus ou moins l'objet d'un consensus, on dispose de données contradictoires sur l'étendue de l'influence de ces déterminants et sur l'étroitesse de leur relation réciproque avec la confiance. On en a tiré la conclusion générale, néanmoins, que la confiance et la plupart de ses déterminants sont interdépendants et créent les conditions de leur propre réalisation, s'avérant donc complémentaires dans leur rapport à la gouvernance publique et au développement économique.

Fiabilité de l'État

184. Les gouvernements, dans leurs fonctions de direction et leurs fonctions politiques, ont l'obligation implicite de minimiser les incertitudes en matière économique, sociale et politique pour leurs citoyens. C'est particulièrement vrai s'agissant d'événements extérieurs sur lesquels les citoyens n'ont pas prise comme les catastrophes ou les crises économiques. Cela suppose, en retour, (i) que l'État soit le garant attentif de l'intérêt public ; et (ii) que ses actions soient cohérentes et prévisibles.

185. La crise et d'autres catastrophes récentes ont sérieusement mis à l'épreuve la capacité des États de jouer ce rôle important de « pilote », ce qui soulève un certain nombre de questions importantes qui influent sur la confiance dans les gouvernements :

- La puissance publique est-elle capable d'identifier les défis et d'apprécier les risques pour la société ? Le gouvernement a-t-il les mécanismes appropriés pour atténuer les risques ?
- Les stratégies des divers organismes publics sont-elles alignées sur une stratégie générale qui prend en compte les enjeux et les risques ?
- La fonction publique a-t-elle les compétences requises pour donner suite aux engagements pris par les institutions, notamment pour avoir une gestion financière prudente ?

186. Pour répondre à ces questions, il faut agir sur plusieurs fronts, au niveau des centres de gouvernement et au niveau des fonctionnaires du budget, et il faut être capable d'avoir une vision stratégique de la gestion des risques.

Capacité stratégique au centre de gouvernement

187. Bien qu'il s'agisse d'une fonction essentielle du centre de gouvernement, la planification à long terme et la gestion des risques n'ont peut-être pas reçu une attention suffisante ces dernières années. La crise a montré que les gouvernements étaient mal préparés à réagir rapidement à la survenue de crises concomitantes — d'un côté, ils manquaient de données et d'analyses et, d'un autre côté, ils manquaient d'agilité et de flexibilité pour organiser la réponse et le redéploiement des ressources. Les réunions récentes du réseau des centres de gouvernement (CoG) ont montré le caractère limité des ressources disponibles au sein des gouvernements pour garantir que l'action publique soit « fiable », autrement dit prévisible, cohérente et efficace. Les faiblesses ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre — dans certains cas, les unités d'anticipation stratégique ne disposaient que de peu de ressources ou avaient été supprimées ; dans d'autres cas, les plans stratégiques à long terme étaient mal rattachés au processus budgétaire et, par conséquent, n'avaient guère d'impact sur l'allocation des ressources. L'appropriation par les ministères opérationnels des objectifs stratégiques pangouvernementaux était souvent faible et les facteurs de l'économie politique ont parfois rendu difficile l'adhésion de la législature à la stratégie à long terme, surtout en période de tensions économiques et sociales. De ce fait, trop souvent, l'action gouvernementale est apparue décousue, sans fil directeur clair et incapable d'éclairer des problématiques complexes.

188. La fiabilité dépend, en dernier ressort, de la capacité de l'administration de mettre en œuvre les politiques publiques. La fiabilité dans l'élaboration des politiques publiques suppose une vision à long terme pour le secteur public qui aille au-delà des réductions à court terme et indique le type de fonction publique dont le pays a besoin pour accomplir cette vision. La vision englobe un renforcement des fonctions de planification et des réexamens des dépenses ou des actions similaires pour identifier les activités centrales. Le second élément réside dans l'amélioration du suivi au niveau central, au travers d'unités d'évaluation spécialisées et grâce à un reporting plus régulier par les ministères sur les progrès dans la mise en œuvre. Un troisième élément réside dans un recours plus large à la consultation et dans une plus grande attention donnée à la satisfaction de l'utilisateur et à ses réactions (voir plus loin la section traitant d'une administration ouverte et inclusive).

Le rôle d'une saine gestion budgétaire

189. Une saine gestion budgétaire est également un paramètre clé pour rétablir la confiance. En un sens, il s'agit de rétablir le pacte budgétaire entre les citoyens et l'État : on peut considérer que le budget

est un contrat qui fixe des droits, des obligations et des attentes ; fixe les rôles et stabilise les relations entre les participants ; permet la continuité dans les politiques menées et les dotations en ressources d'un cycle budgétaire à l'autre ; et réduit à la fois le volume des décisions et l'intensité des conflits. L'idée du budget comme contrat n'est pas nouvelle mais prend un relief particulier en cette période d'après-crise. La Grande Récession a remis en cause le pacte budgétaire, tant explicite qu'implicite, dans de nombreux pays de l'OCDE, obligeant ceux qui étaient le plus durement touchés à abandonner les politiques établies et à rechercher le soutien politique pour mener des politiques durables en matière de ressources et de dépenses. Les pays qui ont échappé à la déstabilisation financière devront peut-être, néanmoins, revoir leurs politiques budgétaires existantes pour faire face à la charge financière que représente le vieillissement de la population.

190. Finalement, c'est le décalage entre les attentes et les capacités qui a mis à mal le pacte budgétaire et les perceptions des citoyens. Il est devenu difficile de tempérer les attentes dans des sociétés démocratiques qui en sont venues à compter sur une amélioration progressive du bien-être économique et des prestations financées sur fonds publics au fil du temps. Réécrire le pacte budgétaire n'est qu'un des ajustements nécessaires pour rétablir la confiance du public en faisant mieux coïncider les attentes des citoyens et les capacités de l'État. Des changements dans les structures relevant du secteur privé et du secteur collectif et dans les interrelations sont sans doute également nécessaires, de même que des réformes politiques qui rendront l'administration plus accessible et plus transparente.

Gestion des risques et des crises

191. L'une des responsabilités fondamentales de l'État est de garantir la sécurité et la sûreté des citoyens et l'intégrité territoriale de la nation, ce qui signifie notamment protéger les institutions qui sont le socle de la confiance, d'une bonne gouvernance et de la prospérité. Cela suppose d'avoir une action déterminée à la fois pour atténuer les risques connus (quels que soient les dangers et les menaces — qu'ils soient liés à l'activité humaine, à l'environnement ou à la collectivité) et pour faire face aux risques non connus. Étant donné l'ampleur des dangers et des menaces auxquels un pays est confronté — incendies, inondations, tremblements de terre, ouragans, pandémies et attaques terroristes — les gouvernements ont des choix difficiles à faire pour savoir où investir des ressources limitées pour éviter les dangers pour la société et améliorer la capacité de l'État de faire face aux menaces qui se réalisent. L'impact des catastrophes est vaste : elles causent des atteintes et des dommages aux vies, aux bâtiments et aux infrastructures, mais elles entravent aussi l'activité économique, avec de possibles conséquences dans tous les secteurs économiques et au-delà des frontières.

192. Par conséquent, le degré de confiance dans l'État dépend pour beaucoup de sa capacité de gérer les risques. Cette capacité se décline en une capacité de direction et de pilotage et dans la capacité d'identifier de façon anticipative les risques à venir et de gérer les crises lorsqu'elles surviennent. La prise de conscience de l'importance de la gestion des crises, au sein de l'administration et dans le secteur privé, a énormément progressé ces dernières années, face à des chocs majeurs dont on peut estimer qu'ils sont devenus plus fréquents et plus destructeurs, au moins en termes de pertes économiques. La question de savoir comment les gouvernements se préparent pour faire face à ce type d'événement est passée d'une dimension nationale ou régionale à une dimension planétaire. Le concept de « choc mondial » décrit le phénomène d'augmentation en cascade de l'intensité des risques susceptibles de toucher de nombreux pays en même temps dans les domaines de la santé et du climat ou dans les domaines social ou financier. Et on peut penser que l'interdépendance entre les pays de l'OCDE et les économies partenaires rend ces chocs mondiaux d'autant plus vraisemblables.

193. La bonne gouvernance en matière de gestion des risques passe par une vision stratégique, la coordination entre agences, un engagement en faveur de la protection des droits fondamentaux, des instruments pour garantir l'efficacité au regard du coût, des politiques en faveur de la transparence, et la capacité de réagir et de s'adapter à de nouveaux enjeux. Par conséquent, les gouvernements doivent

hiérarchiser les priorités et coordonner les réponses et les ressources sur plusieurs fronts en même temps. La situation tendue des finances publiques peut radicalement modifier les perspectives à long terme, rendant nécessaire une meilleure identification et une meilleure gestion des risques car il est de plus en plus difficile pour les gouvernements de jouer le rôle implicite d'assureur en dernier ressort. Pour les gouvernements, le défi demeure de savoir où investir des ressources limitées pour obtenir le meilleur retour sur investissement.

Une administration à l'écoute

194. La confiance dans les institutions dépend aussi des perceptions des citoyens en tant qu'usagers des services publics. Les interactions entre le citoyen et l'administration sont quotidiennes, et elles constituent un facteur crucial de la confiance dans les institutions. Dans un contexte de contraintes budgétaires strictes et d'attentes croissantes, les administrations dialoguent de plus en plus avec les administrés afin d'assurer la qualité et la réactivité des services publics et, au bout du compte, de gagner la confiance des usagers. De plus, les administrations s'intéressent aux liens entre l'amélioration des services publics et la confiance dans le secteur public. S'il est difficile de démontrer directement l'existence de liens de causalité entre la qualité des services publics et la confiance dans les institutions, de récentes études par pays ont mis en évidence un rapport entre le vécu des citoyens face aux services officiels – y compris l'association des fonctionnaires et des administrés à la conception, à la production, à l'évaluation ainsi qu'à la prestation des services publics – et la confiance dans les institutions. Des études menées au Canada, en France et au Royaume-Uni ont toutes permis de constater que la confiance dans les institutions avait tendance à être plus élevée à l'échelon local, et que les citoyens avaient tendance à faire confiance à l'administration lorsqu'ils voyaient en elle un prestataire de services.

195. Il semble, d'après les études menées dans plusieurs pays de l'OCDE, qu'une plus grande réactivité dans la prestation des services publics peut permettre d'améliorer non seulement la satisfaction à l'égard de ces services, mais aussi la confiance dans le secteur public et dans les institutions. Néanmoins, les effets psychologiques sont asymétriques : l'incidence des expériences négatives est beaucoup plus prononcée que celle des expériences positives. Les pouvoirs publics doivent trouver des solutions novatrices pour répondre à des besoins en évolution rapide, à l'heure où les ressources se raréfient, afin de rester à l'écoute du client et axés sur ses attentes. L'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public peut contribuer à cet objectif, en facilitant le partage des solutions et en créant une plateforme d'échange entre praticiens concernant l'innovation dans le secteur public.

196. Mettre en place des services publics plus efficaces et plus réactifs implique également de comprendre les besoins des administrés et de les associer au processus de production et de conception. Associer les citoyens à l'évaluation et à la conception des services publics grâce à des outils innovants peut permettre d'accroître la transparence, d'améliorer la qualité et de renforcer la confiance. De nombreux pays, parmi lesquels la Finlande et la France (encadré A3.2), ont mis en place des baromètres qui permettent aux citoyens d'évaluer leur expérience des services publics. Il est important de mesurer les résultats et d'adapter les services en conséquence afin de progresser. Pour cela, il faut s'efforcer d'évaluer correctement les services et veiller à ce que leur qualité s'améliore, même si les gains de confiance consécutifs sont parfois modestes et que ceci ne constitue qu'une partie de la solution.

197. Axer ses efforts sur les facteurs clés de la satisfaction des usagers de services publics, y compris des éléments tels que la motivation (ou la réactivité) des fonctionnaires, peut contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions. Néanmoins, des travaux plus approfondis sur la chaîne de valeur des services du secteur public et sur les liens entre satisfaction des usagers de services publics et confiance dans les institutions seraient utiles. Enfin, la satisfaction des usagers de services publics dépend aussi d'éléments tels que le fonctionnement global de la sphère réelle de l'économie. Le niveau et la qualité des services publics dépendent des moyens financiers de l'État. Cette réalité représente une

difficulté dans les périodes de restrictions budgétaires, car il faut la concilier avec l'objectif de saine gestion budgétaire évoqué plus haut.

Encadré A3.2. Le Baromètre du service public – France

Le Baromètre est un outil innovateur pour évaluer la qualité des services publics du point de vue des usagers. Il reprend certaines variables clés telles que les délais de réponse aux demandes écrites, aux e-mails et aux appels téléphoniques. Mais il élargit la portée de l'évaluation en utilisant des indicateurs qui concernent des « événements de vie » spécifiques des usagers du service public (par exemple, « J'ai besoin d'une assistance médicale de toute urgence ») et l'existence de mécanismes officiels de traitement des réclamations. La qualité dans ces domaines est mesurée par des indicateurs « objectifs » de performance (les délais de réponse, par exemple) et par des indicateurs « subjectifs » de satisfaction (par le biais d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population ayant eu un contact avec l'administration dans le cadre des événements de vie analysés par le Baromètre). Malgré une mise en place encore récente, la Baromètre a le potentiel de devenir une bonne pratique pour évaluer la satisfaction des usagers, instaurer de la transparence et renforcer la confiance des citoyens. (OCDE, 2012)

Une administration ouverte et inclusive

198. Les politiques d'ouverture de l'administration au sens large, c'est-à-dire englobant une action au niveau de la participation des citoyens et de l'accès à l'information, peuvent être mises au service d'un renforcement de la confiance. En toute logique, des politiques, des procédures et des institutions plus transparentes devraient favoriser la confiance. Des processus plus ouverts et plus inclusifs d'élaboration des politiques permettent d'adopter des politiques plus éclairées et mieux adaptées aux besoins des citoyens. En général, les responsables publics des pays de l'OCDE et du reste du monde s'accordent à considérer que favoriser la participation des administrés pourrait permettre d'améliorer la participation citoyenne, de renforcer la confiance dans les institutions et de mettre à profit des formes productives de responsabilité, y compris au niveau de la prestation des services publics.

199. Les travaux antérieurs de l'OCDE sur le thème de la gouvernance publique l'ont montré : les pays de l'OCDE ont proposé un certain nombre de dispositifs au service d'une administration ouverte et inclusive, qu'il s'agisse de dispositifs d'accès à l'information, de processus de consultation ou de politiques générales d'ouverture de l'administration (OCDE, 2009). Fondamentalement, toutes ces initiatives visent à renforcer la confiance dans les institutions : 61 % des pays de l'OCDE indiquent qu'il s'agit de leur objectif principal lorsqu'ils investissent dans l'ouverture de l'administration et dans la participation des citoyens, aux côtés d'autres objectifs tels que la cohésion sociale, la sensibilisation ou l'exercice par les administrés d'un contrôle plus étroit sur l'administration.

200. Si la valeur intrinsèque de la participation ne fait aucun doute, son intérêt économique reste à démontrer, car l'impact des politiques d'ouverture de l'administration n'a pas toujours fait l'objet d'une évaluation systématique. Néanmoins, le processus est important en lui-même, et il a été prouvé que la crédibilité du processus d'élaboration des politiques et de ses acteurs avait une incidence sur la prévisibilité et la mise en œuvre des politiques publiques et, par conséquent, sur leur impact. Des efforts supplémentaires et des occasions plus nombreuses de dialogue sur le vécu des administrés sont nécessaires, non seulement pour identifier les réussites et les échecs et en tirer des leçons, mais aussi pour mieux évaluer leur impact sur les objectifs affichés ainsi que sur les buts plus généraux de l'action publique.

201. Ainsi, au Mexique, des organisations de la société civile ont eu recours à la Loi d'accès à l'information de 2002 pour obtenir des informations qui ont contribué à la mise en évidence de politiques médiocres ou inefficaces, de dépenses publiques injustifiées ou frauduleuses et de cas de corruption. En Islande, après la crise de 2008, les citoyens ont activement participé à la rédaction de la nouvelle constitution nationale, qui a fait l'objet d'un vaste processus de consultation en ligne. Les autorités fédérales américaines ont lancé en 2009, à l'usage des citoyens, un outil de suivi destiné à accompagner

l'exécution de la loi *American Recovery and Reinvestment Act* (www.recovery.org) et à favoriser (i) plus de responsabilité individuelle et de transparence et ii) le signalement des cas possibles de fraude, de gaspillage ou de malversation en rapport avec les fonds du plan de relance américain. Pour la période allant de février 2009 au 31 décembre 2012, l'Inspecteur général a transmis à la commission compétente (le *Recovery Board*) 4 210 signalements de manquements ; 2 114 d'entre eux ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes.

202. De plus, une institutionnalisation pleine et entière de l'ouverture et de l'inclusion se heurte à des obstacles au niveau de la réglementation et de la mise en œuvre, comme le montre la question de l'accès à l'information, qui reste incomplet dans un certain nombre de pays, même parmi ceux qui se sont dotés de lois sur l'accès à l'information.

203. Si les attentes en matière de transparence et les rapports entre transparence et confiance continuent de différer selon les traditions politiques et impliquent la participation d'une société civile active et motivée, les initiatives d'ouverture de l'administration trouvent un écho de plus en plus large auprès des pays Membres et non Membres. La mise en œuvre de politiques d'administration ouverte a progressé à l'échelle nationale mais, de plus, ces efforts ont conduit à un mouvement international, le Partenariat pour un gouvernement transparent (OGP), dans le cadre duquel 19 pays Membres de l'OCDE ont souscrit des engagements à titre individuel (encadré A3.3). L'aptitude de ce Partenariat à produire pleinement ses effets dépendra de la façon dont les pays chercheront à mettre en œuvre ce concept général. Il sera également important d'évaluer précisément les contours et l'impact de ce concept.

Encadré A3.3. Le Projet MENA-OCDE sur l'ouverture de l'administration

Dans le cadre d'un mandat confié par le G8 par le truchement du Partenariat de Deauville, un **projet MENA-OCDE d'ouverture de l'administration** a été lancé afin d'aider la Jordanie, la Libye, le Maroc et la Tunisie à mettre en œuvre des réformes du secteur public inspirées des principes de la bonne gouvernance et de l'ouverture de l'administration, l'objectif étant que ces pays se joignent au Partenariat pour un gouvernement transparent (OGP). Aux côtés d'autres donateurs et acteurs du développement, l'OCDE a prêté une attention particulière aux évolutions politiques et institutionnelles en cours dans les pays partenaires, afin d'adapter les activités aux programmes nationaux de réforme. Le Projet est possible grâce à l'assistance financière de la *US-Middle East Partnership Initiative* (MEPI) et des ministères allemand et britannique des Affaires étrangères.

Le Projet consiste notamment à :

1. Aider le **Maroc** et la **Tunisie** à devenir membres à part entière de l'OGP en accompagnant leur processus de réforme actuel grâce à des recommandations stratégiques fondées sur une évaluation de leurs lacunes sur le plan juridique, institutionnel et politique.
2. Aider la **Jordanie** à mettre en œuvre son plan d'action lié à l'OGP. L'OCDE fournit des conseils stratégiques et une assistance technique à des acteurs jordaniens clés par des séminaires de renforcement des capacités, un dialogue sur l'action à mener et des échanges de bonnes pratiques basés sur ses réseaux de responsables publics et de professionnels. À la demande des autorités jordaniennes, l'accent est actuellement mis sur la mise en œuvre des réformes et la participation des citoyens.
3. Nouer des alliances stratégiques avec les grands acteurs du développement (c.à.d. le PNUD et les ambassades et bureaux de coopération des pays Membres de l'OCDE) afin de contribuer au renforcement des capacités administratives de la **Libye**, qui pâtit de son extrême faiblesse institutionnelle et des capacités insuffisantes des responsables politiques de ses autorités centrales.

Plusieurs autres pays de la **région MENA**, d'**Amérique latine**, d'**Afrique sub-saharienne** et d'**Asie du Sud-Est** ont demandé à l'OCDE de leur apporter un soutien pour l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques relatives à divers aspects de l'ouverture de l'administration. Ces nouvelles collaborations devraient débuter au deuxième semestre 2013.

Politiques d'accès à l'information et d'ouverture des données publiques

204. Les politiques d'accès à l'information et d'ouverture des données publiques sont des piliers cruciaux pour l'ouverture de l'administration. Parfois appelées « lois sur la liberté d'information », les lois sur l'accès à l'information constituent la première étape de ces politiques. Ces lois ont été favorisées par un mouvement du « droit à l'information » prônant la reconnaissance, au bénéfice des administrés, d'un droit d'accès à l'information relevant de la sphère des droits de l'homme. Elles contribuent à améliorer la

transparence, renforcent la responsabilité des gouvernants et favorisent une participation éclairée à l'élaboration des politiques, autant de conditions déterminantes pour accroître la confiance dans les institutions. À une exception près, tous les pays qui ont répondu au questionnaire de l'OCDE sur l'ouverture de l'administration (2010) ont déclaré s'être dotés d'une législation ou d'une réglementation d'accès à l'information.

205. La deuxième étape de l'accès à l'information correspond au mouvement relatif à l'ouverture des données, qui se fonde sur des arguments principalement sociaux et économiques pour prôner une plus grande ouverture des données officielles. Placer des données dans le domaine public contribue à l'ouverture de l'administration et peut aussi bénéficier à la société en créant des conditions propices à une prestation de services publics plus inclusive et à des processus plus participatifs.

206. Enfin, il est important de bien comprendre qu'une transparence accrue ne rime pas nécessairement avec une responsabilité plus grande. Une administration peut être transparente même si elle n'adopte pas les nouvelles technologies, et une autre peut donner accès à ses données tout en restant profondément opaque et perméable à toute responsabilité (Robinson et Yu, 2012). Rendre les données publiques accessibles dans un format lisible par ordinateur peut améliorer la prestation des services et la qualité de vie des administrés tout en n'ayant que peu d'incidences sur la responsabilité des décideurs politiques et sur la confiance dans les institutions. Il est important que les initiatives d'ouverture des données publiques ne soient pas reléguées au rang de projets purement techniques et qu'elles soient intégrées aux débats et aux stratégies d'ordre plus général visant à favoriser l'ouverture et l'inclusivité des administrations, dans un objectif de reconquête de la confiance des citoyens.

Transparence budgétaire

207. Le budget constitue le document stratégique le plus important d'un gouvernement, puisque les objectifs de l'action publique y sont conciliés et mis en œuvre concrètement. Dans le cadre des Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, la transparence budgétaire est définie comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires pertinentes. Si la publication des données budgétaires constitue une étape importante pour accroître la transparence, encore faut-il savoir rendre les données compréhensibles et digestes pour les administrés et pour les parlementaires qui les représentent : il est peu probable que mettre en ligne une avalanche de données budgétaires « en vrac » renforce la confiance ; en revanche, il est peut-être possible d'atteindre cet objectif en rassemblant ces données au sein de narratifs cohérents permettant d'éclairer les administrés et les autres acteurs sur l'utilisation qui est faite des fonds publics.

208. Cela implique de créer des processus d'élagage et de préparation des données ; de créer des outils de type calechettes ou outils de visualisation permettant au grand public de naviguer plus facilement au sein du budget et de mieux en comprendre les détails ; et de créer des plates-formes de publication en ligne qui tiennent réellement compte des besoins de l'utilisateur. Quand les données sont moins accessibles, d'autres acteurs tels que les journalistes de données ou les institutions indépendantes entreprenant des analyses budgétaires peuvent faire office de filtres pour le public. L'outil de visualisation du budget fédéral proposé par le *New York Times*, l'affiche « Death and Taxes » de Wallstats et le diagramme des dépenses publiques par poste proposé par le *Guardian* sont des exemples populaires de visualisation des dépenses publiques. Le Service d'études budgétaires du Congrès américain (CBO) s'est fixé une règle de clarté et de concision dans la présentation de ses rapports. On parle, en pratique, de « test du métro » : un membre du Congrès doit pouvoir saisir l'essence d'une analyse du CBO pendant son trajet entre son bureau au Sénat ou à la Chambre des représentants et le Capitole.

Transparence fiscale

209. Les pouvoirs publics ne doivent pas seulement veiller à ce que tous les contribuables respectent la loi ; ils doivent aussi s'attaquer à la perception d'injustice de la politique fiscale. Par exemple, on considère de plus en plus que les États subissent d'importantes pertes de recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sous l'effet d'une optimisation fiscale qui permet aux entreprises multinationales d'échapper partiellement ou entièrement à l'impôt en transférant leurs bénéfices vers des pays où ils sont plus faiblement taxés, ce qui érode l'assiette d'imposition. L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices constituent un risque sérieux pour l'équité, la souveraineté et les recettes fiscales des pays du monde entier. Si des contribuables (y compris des citoyens ordinaires) pensent que les entreprises multinationales peuvent se soustraire à l'impôt sur les bénéfices par des moyens légaux, la confiance dans le système fiscal et la discipline volontaire de l'ensemble des contribuables s'en trouveront ébranlées ; or, une administration fiscale moderne dépend de cette discipline volontaire. C'est pourquoi les initiatives visant à accroître la transparence du système fiscal renforceront la confiance des citoyens dans l'équité des politiques fiscales et de leurs effets.

Équité et intégrité : assurer l'égalité des chances

210. L'intégrité constitue un facteur déterminant de la confiance. Les données comparatives semblent indiquer un lien entre la confiance dont bénéficie le personnel politique, tant auprès des entreprises que des individus, et la perception de la corruption. Les outils et mécanismes visant à assurer l'intégrité, qui ont pour objet de prévenir la corruption et de favoriser un comportement irréprochable, contribuent à renforcer la crédibilité et la légitimité des acteurs qui participent aux décisions relatives à l'action publique en préservant l'intérêt général et en rétablissant la confiance dans l'équité des décisions adoptées. Des outils axés sur les zones sensibles de rencontre entre les secteurs public et privé tels que les dispositifs de gestion des conflits d'intérêts, la formulation de règles de conduite strictes pour les fonctionnaires et la réglementation du lobbying et du financement de la vie politique peuvent permettre de limiter les influences indues et d'établir des garde-fous permettant de préserver l'intérêt général.

Gérer les conflits d'intérêts : assurer une prise de décision axée sur l'intérêt général

211. Une politique efficace en matière de conflits d'intérêts constitue un élément essentiel du cadre politique, administratif et juridique de la vie publique d'un pays. Adoptées par le Conseil de l'OCDE en 2003, les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public proposent une démarche moderne en la matière qui vise à trouver le bon équilibre :

- en recensant les risques pour l'intégrité des administrations et des fonctionnaires ;
- en interdisant certaines formes inacceptables d'intérêts privés ;
- en sensibilisant les administrations et les fonctionnaires aux circonstances dans lesquelles des conflits d'intérêts peuvent survenir ;
- en veillant à ce que des procédures efficaces soient déployées pour l'identification, le signalement, la gestion et la résolution appropriée des situations de conflit d'intérêts.

212. D'après l'enquête de l'OCDE sur les conflits d'intérêts (2012), la majorité des pays de l'OCDE ont mis en place des politiques visant à gérer ces conflits. Au niveau institutionnel, 76 % des pays de l'OCDE sont dotés d'un service central chargé de formuler et d'appliquer des politiques, règles ou procédures en la matière. La plupart des pays de l'OCDE accordent une grande importance à la sensibilisation aux conflits d'intérêts potentiels et aux politiques applicables en la matière. Ainsi, dans 97 % des pays de l'OCDE, la politique en matière de conflits d'intérêts est expliquée aux fonctionnaires lorsqu'ils rejoignent la fonction publique ou lorsqu'ils prennent de nouvelles fonctions. Certaines limites persistent néanmoins. La divulgation de leurs intérêts personnels par les fonctionnaires est une pratique

courante mais, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'information n'est que partiellement mise à la disposition du grand public. C'est, pour partie, dû au poids des considérations liées au respect de la vie privée. S'agissant de l'application effective des règles, seuls 24 % des pays de l'OCDE emploient des outils de diagnostic tels que des enquêtes, des données statistiques et des analyses coûts-bénéfices afin de mesurer l'impact des politiques, règles et procédures et de suivre la bonne gestion des conflits d'intérêts. On ne dispose pas de données suffisantes pour la Grèce, Israël, les Pays-Bas, la République tchèque et le Royaume-Uni. De même, l'information mise à la disposition du public quant aux informations déclarées par les décideurs des trois grands pouvoirs n'est que partielle.

213. De plus, le phénomène croissant des allers-retours entre fonction publique et secteur privé suscite des inquiétudes quant aux conditions d'embauche d'avant- et après-mandat et à leurs effets délétères sur la confiance accordée au secteur public. Ces risques d'irrégularités (c'est-à-dire d'utilisation abusive d'informations « privilégiées », de positions et de contacts) ont conduit un nombre grandissant de pays à moderniser leurs dispositifs de prévention et de gestion des conflits d'intérêts dans le cadre de l'avant- et de l'après-mandat. Pour trouver un équilibre entre des intérêts divergents, de nombreux pays ont adopté des normes ou des principes visant à assurer l'intégrité des anciens fonctionnaires et des fonctionnaires en poste. Ainsi, de nombreux pays de l'OCDE ont instauré un délai de carence pendant lequel les fonctionnaires doivent limiter leurs interactions avec leur ancien employeur. Les *Principes de gestion des conflits d'intérêts liés aux emplois d'après-mandat* de l'OCDE et le document *L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts* (Encadré A3.4) peuvent guider les décideurs publics dans l'évaluation de leurs dispositifs actuels ou futurs en matière d'emplois d'après-mandat.

Encadré A3.4. L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts

1. Le cadre national de l'après-mandat expose l'instrument ou les instrument(s) nécessaire(s) pour régler efficacement les problèmes que connaît ou doit connaître le pays, ainsi que les préoccupations naissantes.
2. L'instrument national ou les instruments nationaux de l'après-mandat sont liés, lorsque c'est possible, à l'instrument ou aux instruments relatif(s) aux conflits d'intérêt dans le secteur public, et au cadre général des valeurs et de l'intégrité.
3. Le cadre de l'après-mandat porte sur toutes les entités du secteur public national où l'après-mandat pose ou peut poser un problème et il est adaptable aux besoins particuliers de chaque entité.
4. Ce régime s'étend à tous les domaines de risque dont il importe de tenir compte pour gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat.
5. Les restrictions, en particulier la limitation de la durée des activités des anciens fonctionnaires, sont fonction de la gravité du risque de conflit d'intérêts que présentent ces activités.
6. Les restrictions et interdictions énoncées dans le cadre national de l'après-mandat sont dûment portées à la connaissance de toutes les parties prenantes.
7. Les pouvoirs, procédures et critères relatifs aux décisions d'approbation applicables à chaque dossier d'après-mandat, ainsi que les voies de recours contre ces décisions, sont transparents et efficaces.
8. Les sanctions pour infraction au régime de l'après-mandat, claires et proportionnées, sont appliquées dans les délais prévus, avec cohérence et équité.
9. L'efficacité des politiques et des pratiques énoncées dans les régimes nationaux de l'après-mandat est régulièrement évaluée et, s'il y a lieu, réexaminée et adaptée aux problèmes nouveaux.

Source : OCDE (2010).

Le lobbying comme éclairage pour les décisions publiques : trouver le bon équilibre entre avantages et risques

214. Dans les démocraties modernes, le lobbying effectué par les représentants d'intérêts particuliers pour influencer sur les décisions et les textes officiels ou sur l'attribution des marchés publics fait partie intégrante du processus de prise de décision. Le lobbying peut contribuer à la prise de bonnes décisions et permettre aux responsables publics de mieux comprendre les enjeux en fournissant des éclairages et des données précieuses dans le cadre de processus de consultation transparents. Il peut aussi apporter des avantages indus à des groupes d'intérêts particulièrement actifs si le processus manque de transparence et de responsabilité. Par exemple, des acteurs bien informés considèrent que des défaillances réglementaires liées à l'influence politique du secteur financier exercée par le biais du lobbying ont été l'une des principales causes de la crise financière mondiale (Igan, 2011).

215. Il semblerait que le nombre de lobbyistes et les dépenses annuelles consacrées au lobbying augmentent. Par exemple, près de 5 000 lobbyistes sont enregistrés auprès de la Commission européenne et du Parlement européen (contre 2 000 lobbyistes enregistrés en 2009), et on estime à 15 000 le nombre de lobbyistes en activité à Bruxelles. Aux États-Unis, les dépenses de lobbying ont plus que doublé entre 1998 et 2011, passant de 1.44 milliard d'USD à 3.30 milliards. Cette réalité plaide en faveur d'un accroissement de la transparence et de l'ouverture dans le processus décisionnel, et d'une réglementation adéquate de la représentation des intérêts.

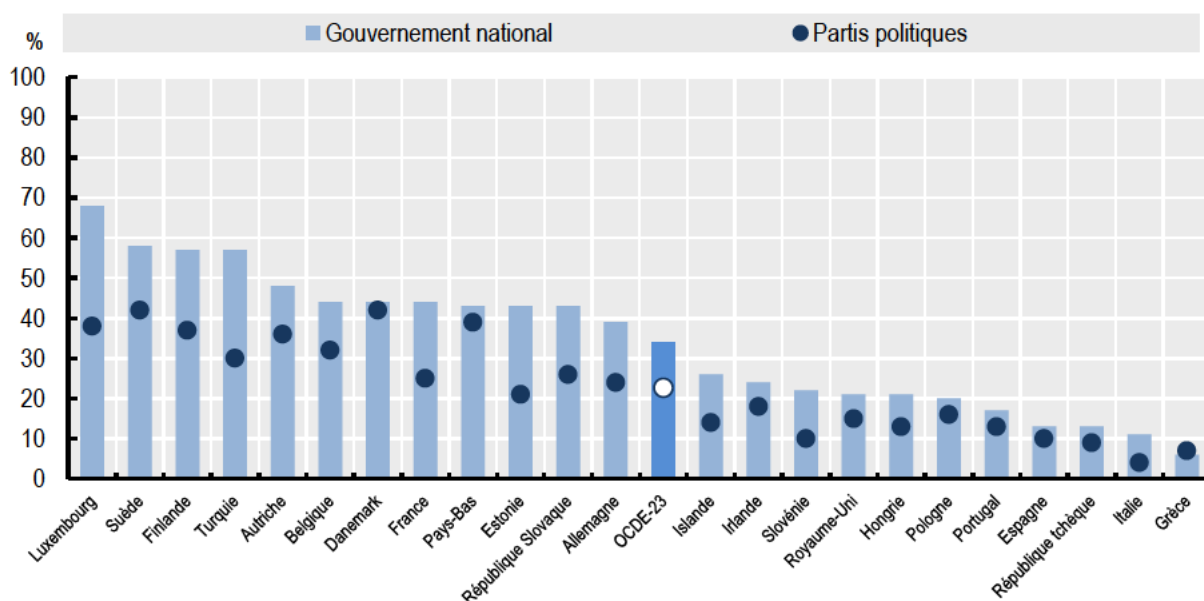
216. À cet égard, les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying que l'OCDE a adoptés en 2010 guident les décideurs publics sur la marche à suivre pour favoriser la bonne gouvernance des activités de lobbying. Le rapport qui est en train d'être rédigé sur la mise en œuvre de ces Principes contribuera à orienter l'action qui sera menée à l'avenir afin d'assurer l'égalité des chances au niveau des entreprises, des fonctionnaires et des lobbyistes.

Financer la démocratie, ou comment résoudre la quadrature du cercle de la confiance, de la transparence et de l'intérêt général

217. L'argent est une composante nécessaire des processus démocratiques, car il permet la tenue d'élections et facilite la concurrence démocratique. Pour que ce rôle puisse s'exercer, il convient de bien cerner et d'atténuer les risques liés à l'argent en politique. Par exemple, les inégalités d'accès aux financements peuvent empêcher des règles du jeu équitables entre partis politiques ou candidats, ce qui menacerait la concurrence démocratique. Les dons d'un montant élevé, qui répondent à des intérêts particuliers, peuvent influencer sur la prise de décisions une fois le candidat en fonction.

218. La méfiance des citoyens envers leurs partis politiques est alarmante. Selon le Baromètre de la corruption 2010/11 de Transparency International, en Europe, près de la moitié des personnes interrogées jugent que leurs partis politiques sont corrompus ou extrêmement corrompus (sauf en Suisse, en Norvège, aux Pays-Bas et au Danemark, où ce pourcentage est inférieur à 30 %). Les données chronologiques disponibles révèlent une baisse constante de la confiance à l'égard des partis politiques dans les pays européens Membres de l'OCDE entre 2005 et 2012 (OCDE, 2013) (graphique A3.3).

Graphique A3.3. Confiance envers les gouvernants et les partis politiques, 2012, dans 23 pays européens Membres de l'OCDE



Note : Confiance envers le gouvernement national : % de réponses « plutôt confiance » à la question suivante : J'aimerais vous interroger sur la confiance que vous inspirent certaines institutions. Pour chacune des institutions suivantes, merci de me dire si vous lui faites plutôt confiance ou pas confiance?

Confiance envers les partis politiques : % de réponses « plutôt confiance » à la question suivante : J'aimerais vous interroger sur la confiance que vous inspirent certaines institutions. Pour chacune des institutions suivantes, merci de me dire si vous lui faites plutôt confiance ou pas confiance?

Source : Eurobarometer.

219. Conscients de ce défi, les pouvoirs publics déploient des efforts à l'échelon national et international. Sur le plan international, des initiatives concrètes ont été engagées il y a dix ans en vue de définir les principes fondamentaux régissant le financement de la vie politique, avec (i) la Recommandation de 2003 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, (ii) les Lignes directrices de 2001 de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques et (iii) la Convention des Nations Unies de 2004 contre la Corruption (CNUCC). Des réglementations nationales ont ensuite été adoptées, en vue de promouvoir une concurrence équitable entre partis politiques et/ou candidats, en i) équilibrant les sources de financement, ii) interdisant ou limitant certains types de dons, iii) plafonnant les dépenses pendant les élections, iv) instaurant des obligations de transparence et de communication d'informations, v) créant des mécanismes de contrôle et d'application des règles relatives au financement de la vie politique (encadré A3.5).

Encadré A3.5. Réglementation du financement des partis politiques : résumé des principales tendances et difficultés rencontrées au cours de la dernière décennie

A) Équilibrer les sources de financement afin d'encourager une concurrence équitable :

1. **Accroître le financement public** en vue de promouvoir des règles du jeu équitables entre partis politiques et de réduire leur dépendance envers les financements privés. Bien que les pays de l'OCDE aient adopté des modèles institutionnels différents pour gérer l'attribution des fonds publics directs et indirects, ils partagent tous l'objectif d'assurer l'égalité d'accès aux aides financières et non financières de l'État. Cette aide peut prendre la forme de transferts directs, d'un accès à des services publics spécifiques (temps d'antenne dans des médias nationaux, transports et propriétés de l'État, par exemple) et d'exonérations fiscales. Pratiquement tous les pays de l'OCDE octroient un financement public à leurs partis ou candidats, mais ils sont confrontés à la difficulté croissante de valoriser correctement ces contributions en nature et d'assurer l'égalité de traitement entre tous les partis à cet égard.
2. **Réglementer le financement privé** afin de ne pas porter préjudice aux activités des partis politiques et de garantir leur indépendance. Certains types de contributions privées ont été interdits dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris les dons provenant a) de pays étrangers ou d'entreprises étrangères, b) d'autorités publiques, y compris d'entreprises publiques, et c) de sources anonymes. Cependant, réglementer le financement privé reste une tâche très complexe, car elle suscite des débats controversés sur l'objectif qui doit prévaloir (liberté d'expression contre protection de l'intérêt général, par exemple).

B) Plafonner les dépenses afin de réduire la dépendance des partis à l'égard des contributions privées : Fixer des limites aux dépenses électorales des partis ou des candidats contribue à réduire le coût global des élections, et donc à diminuer les risques d'influence indue qui résultent d'une dépendance étroite à l'égard des contributions privées. Toutefois, on assiste à l'émergence de nouvelles stratégies pour contourner la réglementation qui profitent de failles réglementaires (dons dissimulés en droits d'adhésion, ou recours massif aux prêts et donc aux établissements de crédit).

C) Promouvoir la transparence et la responsabilité de tous les acteurs du financement de la vie politique :

1. **Remédier à l'accès privilégié des élus aux deniers publics.** Les ressources de l'État peuvent être utilisées par les partis au pouvoir pour financer leur campagne électorale, mais aussi par des élus qui, une fois en poste, « rendent la pareille » ou se vengent de certains contributeurs privés. Les pays sont de plus en plus nombreux à introduire dans leurs réglementations du financement des partis politiques une interdiction ou une limitation de l'usage de différents types de deniers publics. Toutefois, les pays doivent toujours définir une approche globale permettant de restreindre l'accès privilégié aux ressources de l'État.
2. **Encourager la transparence dans les comptes des partis politiques et des candidats** en conservant les registres des dons et des dépenses de campagne et en les communiquant aux autorités de contrôle concernées ainsi qu'au grand public.

D) Renforcer le contrôle et l'application des règles relatives au financement des partis politiques :

1. **Mettre en place un organisme de surveillance indépendant** chargé d'appliquer les règles relatives au financement des partis politiques. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique, les normes internationales reconnaissent la nécessité, pour les partis et les candidats, de communiquer à une entité indépendante leurs dépenses de campagne et les recettes qui ont permis de les financer. L'expérience des pays de l'OCDE montre que cette entité doit disposer des ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter correctement de sa mission. En outre, il convient de garantir son indépendance envers le pouvoir législatif et exécutif afin d'éviter les risques de conflit d'intérêt.
2. En l'absence d'**organisme de surveillance indépendant**, les pays sont invités, à tout le moins, à faire certifier leurs comptes par des experts indépendants. Parallèlement, les partis politiques dans les pays de l'OCDE renforcent de plus en plus leurs mécanismes d'**audit interne** afin d'encourager une bonne gestion des fonds et de limiter les risques.
3. Définir des **sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives**. L'expérience montre que les pays doivent trouver un point d'équilibre dans la répression des infractions aux règles relatives au financement de la vie politique, et faire en sorte que les sanctions soient proportionnelles et dissuasives.

220. Quels que soient les mécanismes retenus, les pays démocratiques sont confrontés à des risques similaires lorsqu'ils s'efforcent de réglementer l'argent en politique. Une application défailante, comme la sous-déclaration de contributions ou de dépenses, ainsi que des capacités insuffisantes des commissions

électorales, ou encore les lacunes habituelles dans la réglementation, comme le recours au financement par des tiers ou aux contributions en nature afin d'échapper aux contrôles, mettent en évidence la nécessité de poursuivre les efforts visant à déceler les bonnes pratiques, de réunir des données comparatives et d'élaborer des orientations en vue de mettre en place un cadre efficace de transparence et de responsabilité en matière de financement de la vie politique. En outre, l'expérience montre les limites d'un examen cloisonné du financement de la vie politique qui isole les événements (les campagnes par exemple) sans y voir un processus dynamique dont les effets peuvent se manifester avant, pendant et après les campagnes. À l'avenir, une démarche préventive du financement de la vie politique, qui traite toutes les facettes du problème et qui s'ancre dans la transparence, permettra de mieux évaluer les risques et les fragilités, et d'élaborer des mesures préventives adaptées à la diversité des mécanismes, acteurs et fonctions de l'État. L'OCDE peut également contribuer à mieux faire comprendre les conséquences économiques du financement de la vie politique.

La confiance en pratique : vers une élaboration inclusive des politiques

221. L'objectif primordial des pouvoirs publics devrait être d'établir un processus de formulation des politiques qui soit propice à la confiance. En particulier, la crise économique a déclenché un débat sur le rôle des défaillances de la gouvernance et de la captation réglementaire dans la crise. Les inquiétudes concernant l'influence indue exercée par des intérêts particuliers sur le processus de décision a conduit à une multiplication des demandes en faveur d'un renforcement de la transparence et de l'engagement à défendre l'intérêt général. Des efforts pour faire en sorte que le processus de formulation des politiques soit ouvert, inclusif et équitable signaleraient clairement que les pouvoirs publics ont tiré les enseignements du passé récent, et amélioreraient aussi la qualité des décisions prises.

222. Il est essentiel que l'État offre des garanties suffisantes que les décisions seront prises dans le respect de l'intérêt public au sens large et en veillant à l'égalité de traitement des entreprises et des citoyens. En dépit d'importantes différences dans les modalités de prise de décisions d'un pays à l'autre, qui tiennent au rôle du pouvoir législatif ou à la nature des partis politiques, la crédibilité des institutions officielles associées au processus d'élaboration des politiques peut influencer sur la confiance des parties prenantes envers la légitimité et le fonctionnement de ce processus. À ce titre, notre analyse de la confiance en l'État doit aussi tenter de comprendre en quoi les processus décisionnels influent sur la confiance.

223. Un processus d'élaboration des politiques qui favorise la confiance s'appuie sur des informations fiables et pertinentes, fournit un mécanisme transparent d'échange d'informations et orchestre efficacement les attentes de différents acteurs. On peut identifier les éléments fondamentaux suivants :

- Le processus d'élaboration des politiques est informé : deux aspects peuvent être examinés à cet égard : (i) le caractère inclusif des informations dont disposent les responsables publics, de manière à favoriser la participation et la représentation de tous les acteurs concernés par le problème en question ; et (ii) la qualité de ces informations, associée à des mécanismes tels que l'évaluation et la gestion des performances.
- Le processus d'élaboration des politiques est conforme à l'intérêt général : la capacité du processus à sauvegarder l'intérêt général et à éviter d'être accaparé par des intérêts particuliers, tout en conciliant des intérêts contradictoires mais souvent légitimes. La reconnaissance et l'encadrement efficace de mécanismes formels qui influent sur la prise de décisions, y compris le lobbying ou le soutien aux partis politiques, peuvent contribuer à trouver le juste équilibre institutionnel.
- Le processus d'élaboration des politiques respecte des principes plus généraux et des normes élevées de comportement : des études montrent qu'un déterminant essentiel de la confiance

envers les pouvoirs publics est leur capacité à prendre les bonnes décisions et à défendre l'intérêt général sans qu'un contrôle soit nécessaire. Des instruments et mécanismes d'intégrité, intégrés à un cadre d'intégrité solide destiné à prévenir la corruption et à promouvoir des normes élevées de comportement, sont nécessaires pour asseoir la crédibilité et la légitimité des acteurs impliqués dans la prise de décisions.

224. Ces éléments fondamentaux peuvent aider les pouvoirs publics à cerner les leviers d'action propres à influencer sur la nature du processus d'élaboration des politiques, en cohérence avec leur contexte institutionnel particulier. **Des instruments d'action nouveaux ou traditionnels** peuvent être utilisés pour réduire les risques d'influence induite ou de captation du processus décisionnel, en le rendant plus ouvert et plus inclusif. Le tableau A3.1 propose une grille permettant aux responsables publics de comprendre les liens entre les objectifs poursuivis et les leviers d'action.

Tableau A3.1. Leviers d'action pour renforcer la confiance dans le processus d'élaboration des politiques

Objectif	Principes directeurs	Leviers d'action	
Le processus d'élaboration des politiques est bien informé	Les décideurs ont accès à des informations complètes et à des analyses ciblées sur le problème spécifique à traiter; Qualité et fiabilité des informations disponibles;	Accès à l'information Engagement des citoyens Ouverture de l'administration Évaluation ex ante et ex post, budgétisation axée sur les résultats et analyse d'impact de la réglementation.	Ouverture et engagement des citoyens
Le processus d'élaboration des politiques est conforme à l'intérêt général	Capacité du processus à sauvegarder l'intérêt général et à éviter d'être accaparé par des intérêts particuliers, tout en conciliant des intérêts contradictoires mais souvent légitimes.	Transparence et intégrité des activités de lobbying Réglementation du financement de la vie politique	Sauvegarde de l'intégrité et lutte contre l'influence induite
Le processus d'élaboration des politiques respecte des principes plus généraux et des normes élevées de comportement	Cadre d'intégrité destiné à prévenir la corruption et à promouvoir des normes élevées de comportement, ce qui améliore la qualité des décisions.	Gestion des conflits d'intérêt Codes de conduite Transparence du processus d'élaboration des politiques	

225. Passer d'une approche essentiellement axée sur les mesures à prendre à une démarche plus attentive aux modalités de conception et de mise en œuvre des politiques contribuera à renforcer les institutions et à améliorer la confiance des citoyens envers leurs gouvernants.

226. À l'avenir, l'OCDE peut aider les pays à renforcer la confiance dans le processus d'élaboration des politiques, en cimentant les connaissances dans des domaines qui ont déjà été analysés par l'Organisation, comme les activités de lobbying, les conflits d'intérêt et la consultation, et en comblant les lacunes dans d'autres. L'OCDE peut soutenir une mise en œuvre plus efficace des cadres réglementaires afin de lutter contre l'exercice d'une influence indue dans les prises de décisions, tout en analysant les interactions des principaux leviers d'action (ouverture de l'administration, conflits d'intérêt, lobbying et financement des partis politiques) entre eux et avec le processus décisionnel. En outre, le champ des travaux de l'OCDE dans ce domaine doit dépasser l'administration centrale et tenir compte des particularités de différents niveaux d'administration (infranational par exemple) et secteurs (secteur financier par exemple).

227. L'OCDE, en coopération avec d'autres organismes internationaux, peut s'appuyer sur les résultats d'activités en cours dans des domaines fondamentaux liés à la confiance dans le processus décisionnel, notamment : comptes rendus sur les progrès dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2010 sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying ; travaux d'analyse relatifs à l'ouverture de l'administration afin d'élaborer des politiques inclusives et réactives (en coopération avec le Partenariat pour un gouvernement transparent) ; et travaux d'analyse relatifs au financement de la démocratie, en vue d'élaborer des orientations sur la mise en place d'un cadre efficace qui, en particulier, fait de la transparence un outil essentiel au service de l'application, de la responsabilité et d'un vote éclairé.

228. Quelle que soit l'activité concernée, il faudra avant tout appréhender ces leviers d'action dans une perspective dynamique, afin de mieux comprendre les interactions complexes et les complémentarités entre eux et avec les politiques économiques et sociales en général, et aboutir ainsi à un processus inclusif d'élaboration des politiques qui soit propice à la confiance.

RÉFÉRENCES

- Dalton, R. (2005), « The Social Transformation of Trust in Government », *International Review of Sociology*, vol. 15, n° 1, pp. 133-154, Routledge.
- Fukuyama, M. (1995), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Free Press.
- Igan, D. (2011), « Three's Company: Wall Street, Capitol Hill, and K Street », IMF Working Paper, IMF Research Department.
- OCDE (2013, à paraître), « Open Government Data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », document de travail.
- OCDE (2012), Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167605-fr>
- OCDE (2011), *Futurs chocs mondiaux. Pour une modernisation de la gouvernance des risques*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Ensemble pour améliorer les services publics. Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, doi: 10.1787/9789264168237-fr
- OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, doi: 10.1787/gov_glance-2011-fr
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE. doi: 10.1787/9789264048874-en.
- Robinson, D. et H. Yu (2012), « The New Ambiguity of Open Government », *UCLA Law Review Discourse*.
- Sobiech, R. (2012), « L'image et l'attractivité des administrations des gouvernements centraux », rapport destiné au Comité de dialogue social européen pour les Administrations des gouvernements centraux. http://www.epsu.org/IMG/pdf/Image_CGA_report_17122012_FR.pdf

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.

SEMAINE DE L'OCDE 2013

www.oecd.org

OECD Paris
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00