

Aides au revenu des individus en âge de travailler et leur famille

Décembre 2022

<https://www.oecd.org/fr/social/>

Le coût de la vie est en train d'augmenter à un rythme exceptionnellement rapide dans l'ensemble de l'OCDE, l'inflation atteignant dans plusieurs pays des niveaux inédits depuis au moins quarante ans. Alors que l'envolée des prix de l'énergie et des produits alimentaires pèse lourdement sur les individus à faible revenu en particulier, les politiques du marché du travail et les politiques sociales jouent un rôle crucial en préservant le niveau de vie. Elles sont également nécessaires pour répartir la charge de la forte inflation entre les ménages, les employeurs et les pouvoirs publics. La présente synthèse examine les difficultés que pose la mise en place en temps utile d'une aide ciblée pour les individus d'âge actif et leurs familles. Le rôle des salaires minimums et des pensions de retraite fait l'objet de deux autres synthèses de l'OCDE (OCDE, 2022^[1] ; OCDE, 2022^[2]).

Principaux résultats

- Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, des prestations ciblées en espèces étaient déjà en place avant la crise du coût de la vie. Ces dispositifs existants de protection sociale jouent un rôle crucial en renforçant la capacité des sociétés à résister face aux turbulences économiques, notamment une inflation élevée. Une question fondamentale dans ce contexte est celle de savoir comment les pouvoirs publics peuvent utiliser les politiques sociales pour amortir l'impact de la flambée des prix. Comment la protection sociale peut-elle rester efficace en période de forte inflation ? Et que peut-on faire pour renforcer et intensifier le soutien apporté quand les transferts sociaux en place sont soit insuffisants, soit difficiles d'accès pour les individus dont les moyens de subsistance sont menacés ?
- La période récente de forte inflation, qui va probablement se prolonger, a provoqué une crise du coût de la vie. Les hausses de prix ont été particulièrement marquées pour certains biens de première nécessité comme le chauffage et les denrées alimentaires. Ces postes ainsi que d'autres postes essentiels représentent une part importante des dépenses des ménages à faible revenu, parfois deux fois plus que chez les catégories de revenu supérieures. Si l'inflation fait augmenter le coût de la vie pour tous, ce sont les ménages à faible revenu qui ont le plus besoin d'aide, ce qui pose un certain nombre de difficultés au moment de formuler les politiques de prélèvements et de prestations.
- Les transferts publics atténuent les conséquences de la crise du coût de la vie pour certaines catégories de la population. Ils ne peuvent toutefois pas protéger intégralement et durablement les ménages contre les pertes liées à une forte inflation et, dans de nombreux pays, à la dégradation des termes de l'échange.
- Des mesures de soutien non ciblées risquent de s'avérer insuffisantes pour aider ceux qui en ont le plus besoin. Elles peuvent aussi susciter des préoccupations budgétaires et alimenter l'inflation future. Les transferts ciblés présentent de grands avantages mais des mesures de portée générale ont néanmoins été préconisées. Même si les pays s'orientent de plus en plus vers une aide ciblée face à la vie chère, la plupart des dispositifs qui ont été mis en place jusqu'à présent ont en réalité une portée générale.
- Contrairement aux mesures d'encadrement et de subventionnement des prix, les aides au revenu maintiennent les signaux de prix qui sont nécessaires pour réduire les goulets d'étranglement de l'offre et rééquilibrer la consommation en faveur de sources d'énergie plus

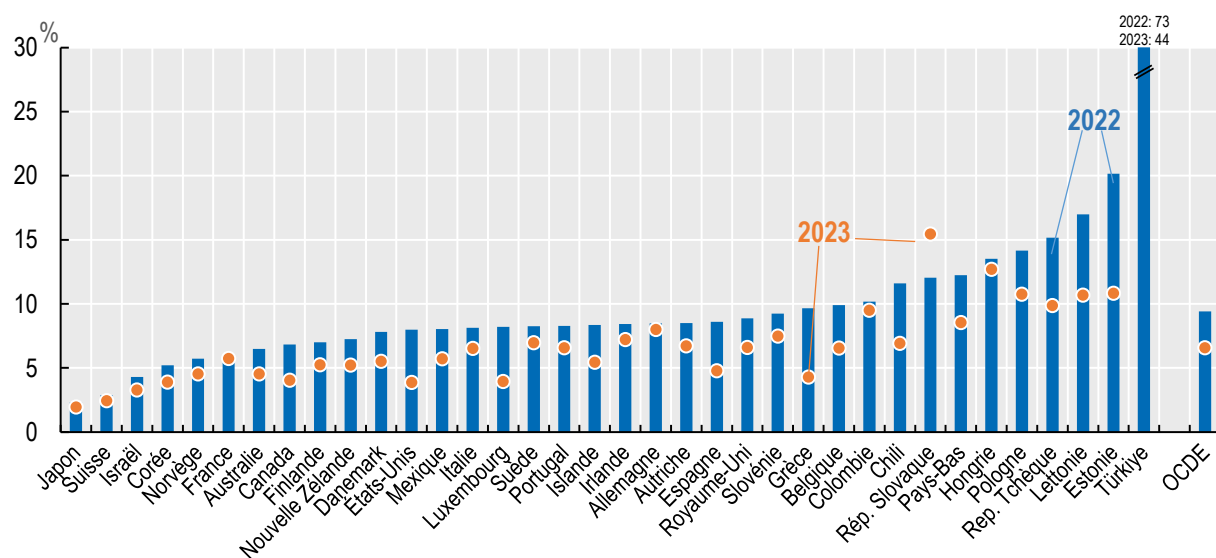
vertes. L'augmentation des prix des produits à forte intensité de carbone est un engagement essentiel des pays aux niveaux national et international à l'appui d'une économie durable. Néanmoins, l'envolée des prix de l'énergie, associée à l'insuffisance perçue de l'aide au coût de la vie, risque de susciter un rejet des initiatives vitales d'atténuation du changement climatique-, et d'entraîner un nouveau report des mesures urgentes, comme la tarification du carbone. Cette impasse souligne la nécessité de disposer de mesures de soutien judicieusement conçues, et de communiquer de façon claire sur les priorités à court terme et les stratégies à moyen terme.

Hausse des prix, baisse du niveau de vie

Partout, les prix ont augmenté à un rythme exceptionnel et, si des efforts sont déployés pour juguler l'inflation, on estime aujourd'hui qu'elle devrait rester supérieure à 6 % dans la moitié des pays de l'OCDE tout au long de 2023 (Graphique 1). Malgré le soutien des pouvoirs publics, le pouvoir d'achat des individus est en train de s'éroder, les salaires ayant tardé à s'ajuster et ayant baissé en termes réels dans la plupart des pays de l'OCDE, parfois de façon considérable (OCDE, 2022^[3] ; OCDE, 2022^[2]).

Graphique 1. L'inflation a fortement augmenté et devrait rester élevée en 2023

Inflation annuelle, projections



Source : OCDE (2022) *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2022, Numéro 2: Version préliminaire*, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde/volume-2022/issue-2_25b26d2e-fr.

Certains pays sont néanmoins mieux placés que d'autres pour faire face aux effets préjudiciables de l'inflation sur le niveau de vie. D'abord, les pics d'inflation actuels sont liés à la dégradation des termes de l'échange et aux pertes de revenu globales qui en résultent dans la majorité des pays de l'OCDE, mais plus particulièrement dans les pays qui satisfont la plupart de leurs besoins en énergie grâce aux importations. Ensuite, lorsque les finances publiques sont saines, les autorités disposent d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour venir en aide aux ménages par le biais de transferts publics. Enfin, les disparités qui étaient déjà présentes, du fait de tendances de long terme en matière d'inégalités mais aussi des répercussions de la pandémie de COVID-19, n'étaient pas les mêmes selon les pays et posaient

déjà des problèmes d'inclusivité avant que l'inflation ne commence à s'accélérer. Ainsi, selon des données Gallup pour 2021, 5 % à 6 % des personnes interrogées en Israël, aux Pays-Bas et en Suède indiquaient ne pas avoir les moyens d'acheter suffisamment de denrées alimentaires, alors que leur part était comprise entre 18 % et 19 % au Chili, en Corée, aux États-Unis et en Grèce, et supérieure à 40 % en Türkiye et dans les pays d'Amérique latine membres de l'OCDE.

Si la forte inflation touche désormais un plus grand nombre de produits, la flambée des prix de l'alimentation et de l'énergie depuis le début de 2022 pèse de façon disproportionnée sur les ménages à faible revenu, qui consacrent à ces postes de dépenses une part plus importante de leur budget que les ménages plus aisés, l'écart étant de l'ordre de 50 % ou plus (OCDE, 2022^[4]). En outre, les catégories à faible revenu dépensent aussi une plus grande partie de leurs revenus dans l'ensemble, ce qui fait que l'impact sur leur budget est donc plus notable, et plus direct, que pour les catégories plus aisées. Les ménages les plus pauvres disposent aussi de moins d'épargne dans laquelle puiser, et ont peu ou pas de dépenses somptuaires. Il leur est par conséquent plus difficile de s'adapter à une hausse rapide des prix sans porter atteinte à leurs moyens de subsistance.

L'inflation, et la perte de pouvoir d'achat qui y est associée, sont donc toujours plus difficiles à gérer pour les ménages qui gagnent et possèdent peu. Sans aide, certains doivent rogner sur leur consommation de produits alimentaires et d'autres biens de première nécessité, et ce phénomène est déjà observable dans des données récentes (Giner et Placzek, 2022^[5] ; Eurofound, 2022^[6]). On constate en effet dans plusieurs des pays qui figurent déjà dans les données Gallup publiées en 2022 que les problèmes d'accès à des denrées alimentaires abordables étaient plus fréquents qu'en 2021 (Danemark, Espagne, Finlande, France, Portugal, Pays-Bas et Slovaquie).

Vers des solutions rapides et ciblées ? Protéger les moyens de subsistance à l'aide du système de prélèvements et de prestations

Alors que les efforts déployés pour juguler l'inflation se poursuivent, les aides publiques jouent un rôle central en atténuant le recul du niveau de vie qui y est associé. Dans le cadre des stratégies visant à répartir la charge de l'inflation entre les ménages, les employeurs et les pouvoirs publics, les transferts directs pourraient aussi réduire les tensions sur les salaires.

Les pays adoptent des méthodes différentes pour amortir la hausse du coût de la vie dans le cadre du système de prélèvements et de prestations. Certains droits à prestations sont automatiquement revalorisés en fonction des prix, mais les pratiques, ainsi que l'ampleur et la rapidité des ajustements, varient considérablement. Même en période d'inflation faible à modérée, ces mesures d'ajustement ont des effets non négligeables sur les budgets publics, ainsi que sur les tendances en matière d'inégalités et de pauvreté (Immervoll, 2005^[7] ; Sutherland et al., 2008^[8] ; Paulus, Sutherland et Tasseva, 2019^[9]).

Ces dernières décennies, et avant 2022, la hausse des prix n'a toutefois pas été au cœur des débats ou des réformes portant sur les politiques de prélèvements et de prestations dans la zone OCDE. En effet, un objectif central des dispositifs de prestation à l'intention des personnes en âge de travailler consiste à amortir les chocs sur l'emploi et le revenu. Dans le contexte des récessions provoquées par la crise financière mondiale et la pandémie de COVID-19, la priorité a été de faire face aux pertes de revenu. La stabilisation des revenus est également essentielle dans le cadre des mesures sociales adoptées dans le contexte des mégatendances mondiales, notamment l'automatisation, et de la réallocation des emplois depuis les secteurs en déclin vers les secteurs florissants, qui va de pair avec ces évolutions. Contrairement au chômage, les chocs sur les prix ne provoquent pas de perte brutale et éventuellement totale de revenu. Mais leurs effets se font sentir beaucoup plus largement, l'inflation touchant tous les ménages.

Les pertes étant dispersées au sein de la population, un ciblage adapté est semble-t-il plus difficile à mettre en place, mais il est aussi plus crucial. Pour être efficace, l'aide pour faire face à l'augmentation du coût de la vie doit être immédiate et ciblée sur les individus confrontés aux pires difficultés financières. Le soutien dont les travailleurs ont besoin dépend de la façon dont les salaires réagissent à la hausse des prix, et du moment où les ajustements interviennent. En revanche, les chômeurs et les personnes faiblement rémunérées sont les plus tributaires des transferts publics. Un soutien ciblé vise les ménages qui en ont le plus besoin, dans une logique de complément aux aides de l'État. Un soutien immédiat soulage rapidement les bénéficiaires en cas de besoin, par exemple en contribuant aux frais de chauffage pendant les mois d'hiver, et son caractère provisoire permet de préserver la viabilité des finances publiques.¹

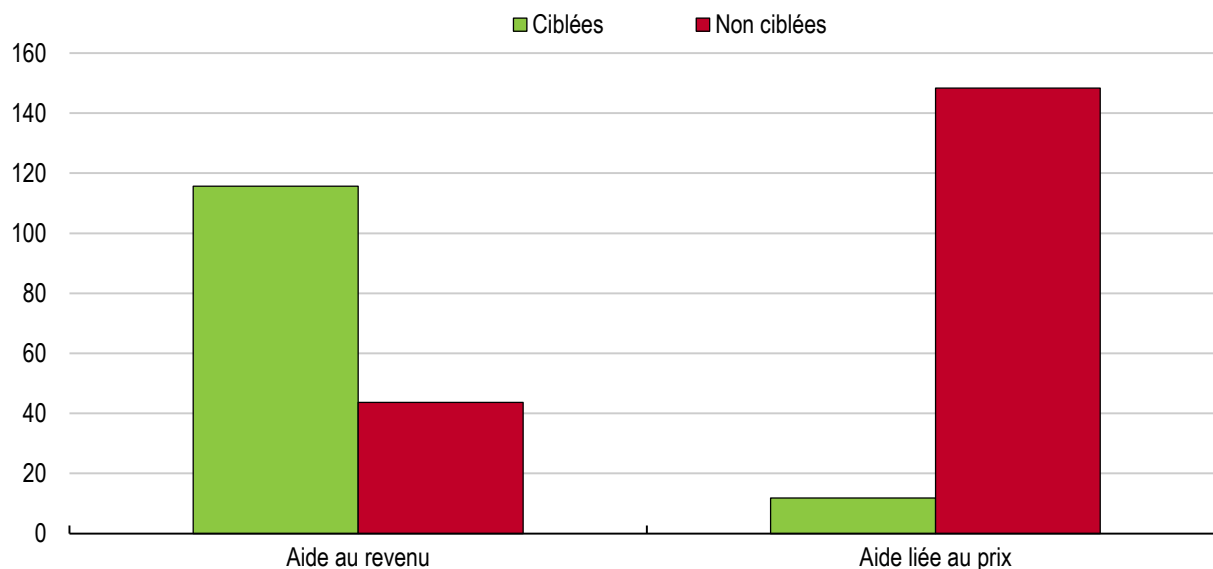
Des mesures de soutien d'envergure, mises en œuvre par le biais de multiples canaux

En pratique, et jusqu'à aujourd'hui, les mesures discrétionnaires de soutien qui ont été prises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie étaient mal ciblées, surtout si l'on considère l'ensemble des solutions mises en place dans les différents pays (Graphique 2). Cette situation peut en partie s'expliquer par le simple fait que les chocs liés au coût de la vie ont de plus fortes répercussions que d'autres crises économiques, appelant par là-même à prendre des mesures de soutien de portée générale. En effet, les dispositifs de soutien rapides et exceptionnellement généreux qui ont été mis en place dans le contexte de la crise du COVID-19 ont pu laisser croire que les ménages et les employeurs étaient, une fois encore, à l'abri des conséquences négatives d'une crise du coût de la vie.

¹ Par exemple, le FMI (2022^[11]) prévient que « face à un paysage en pleine mutation, les responsables de l'action publique doivent rester agiles pour être en mesure de réagir de manière appropriée en cas d'imprévu. Les engagements à long terme ne sont rien de moins que de fausses certitudes et peuvent rapidement devenir inaccessibles ».

Graphique 2. Les mesures discrétionnaires visant à faire face aux hausses de prix ont été mal ciblées

Mesures d'aide dans 35 pays, d'octobre 2021 à décembre 2022, en milliards USD



Note : 32 pays de l'OCDE (à l'exception de l'Islande, de la Lituanie, du Luxembourg, du Mexique, de la Suisse et de la Türkiye) et 3 économies non membres de l'OCDE (Afrique du Sud, Bulgarie et Inde). Les aides au revenu consistent en des transferts directs aux consommateurs d'énergie, pour les aider à absorber les hausses du coût de l'énergie. Les mesures de soutien liées au prix réduisent le prix de l'énergie après impôt et comprennent les subventions aux prix, l'encadrement des prix et la réduction des impôts indirects. Les mesures ciblées concernent des catégories précises, telles que les ménages ou les entreprises vulnérables. Les mesures non ciblées s'appliquent à tous les consommateurs, sans critère d'admissibilité. Sont compris les programmes des autorités non encore arrêtés par les organes délibérants mais annoncés et en bonne voie d'application. Les prêts, garanties et transferts en capital ne venant pas immédiatement s'ajouter au solde financier des administrations publiques n'ont pas été pris en compte. Données de septembre 2022.

Source : OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2022 : Payer le prix de la guerre*, <https://doi.org/10.1787/4c8d9c61-fr>.

Il peut également y avoir des arbitrages à opérer entre le ciblage et l'opportunité des mesures de soutien. En effet, des subventions aux prix qui n'étaient pas ciblées ont été rapidement mises en place et ont figuré parmi les premières mesures de soutien des pays (par exemple pour l'électricité et le gaz en Allemagne, en Belgique, en Grèce, en Irlande et en Norvège et pour les carburants en Allemagne, en Espagne, en France, en Hongrie, au Luxembourg et au Portugal), de même que des réductions de la charge fiscale sur l'énergie (par exemple la TVA réduite en Belgique et aux Pays-Bas, et la fiscalité réduite sur l'électricité et/ou le gaz au Danemark et en Irlande). La Hongrie a aussi plafonné les prix des denrées alimentaires de base. L'Autriche a reporté l'instauration de la tarification prévue du carbone (tout en maintenant un transfert forfaitaire visant à compenser une partie des répercussions de cette mesure sur les budgets des ménages). La Slovénie et la Hongrie ont plafonné les prix des carburants (Aumayr-Pintar et Cantero Guerro, 2022^[10]).

En principe, il est possible de cibler quelque peu les interventions avec des mesures de soutien liées au prix ou des transferts. Par exemple, les réductions tarifaires peuvent prendre la forme de versements forfaitaires et, comme dans le cas des subventions allemandes susmentionnées, elles peuvent être imposables afin que leur valeur soit supérieure pour les ménages à faible revenu. Toutefois, les informations disponibles sur les dispositifs de soutien initiaux du Graphique 2 indiquent que les transferts sont plus spontanément orientés vers les catégories de la population qui ont le plus besoin d'aide. De leur côté, la majorité des mesures de soutien liées au prix non seulement ne sont pas ciblées mais elles

peuvent aussi être régressives, ce qui veut dire plus avantageuses pour les catégories à revenu élevé, qui consomment plus.

Les mesures ciblées d'aide au revenu présentent un autre avantage essentiel : elles maintiennent les incitations à réduire la demande de biens onéreux, en particulier ceux ayant une empreinte carbone élevée. En revanche, les subventions aux prix faussent les signaux de prix et risquent d'aggraver les goulets d'étranglement de l'offre ayant provoqué ou renforcé les tensions inflationnistes au départ. En effet, quand de nombreux pays subventionnent simultanément les prix de l'énergie, cela a tendance à faire monter les prix et à profiter aux exportateurs d'énergie plutôt qu'aux ménages (FMI, 2022^[11]).

Les transferts, ou les réductions ciblées de l'impôt sur le revenu, offrent donc des avantages par rapport à d'autres formes d'aide. Mais toutes les mesures de prélèvements et de prestations ne se valent pas en termes d'adaptation aux besoins, de ciblage ou d'opportunité. Dans l'ensemble, l'aide par le biais de transferts directs peut prendre la forme d'ajustements réguliers ou automatiques des prestations existantes, au moyen d'une forme d'indexation sur les prix. En remplacement ou en complément de ces ajustements des prestations, un soutien peut aussi être apporté par le biais de transferts discrétionnaires. Le reste du document examine ces façons de procéder et donne des exemples d'initiatives récentes dans une sélection de pays.

Préserver la valeur des transferts sociaux existants

La plupart des transferts n'interviennent pas immédiatement en cas de chocs sur les prix ressentis par les ménages. N'entrent pas dans cette catégorie ceux qui couvrent une partie des dépenses réelles, notamment les transferts en espèces et les tarifs sociaux pour le logement ou d'autres formes d'engagements de dépenses, comme les services collectifs et les transports publics. D'autres transferts pourraient être adaptés en reliant les prestations concernées aux prix.

Les ajustements automatiques ou réguliers sur les prix ne sont cependant pas universels. Quand une forme d'indexation existe, l'aide supplémentaire se fait généralement beaucoup attendre, même si elle est automatique et ne nécessite pas de légiférer. Cela tient au fait que les montants des prestations sont généralement revalorisés tous les ans ou à intervalles moins réguliers. En effet, les ajustements sont « rétrospectifs » et accusent donc un retard sur les prix des biens et des services. Un décalage compris entre 12 et 24 mois est fréquent dans ce domaine. Il en résulte que les bénéficiaires de transferts voient leur pouvoir d'achat diminuer pendant les périodes d'inflation accélérée.

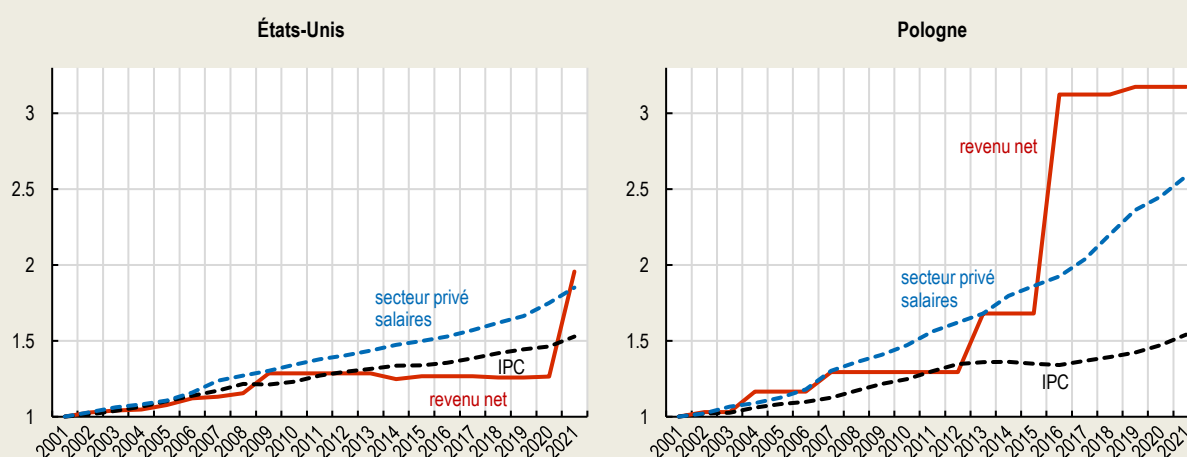
Il existe une multitude d'approches pour revaloriser le système de prélèvements et de prestations. En effet, les mécanismes d'ajustement varient non seulement entre les pays, mais également entre les dispositifs de chaque pays. Suivre l'évolution des paramètres de l'action publique sur des périodes plus longues peut renseigner efficacement sur les différentes pratiques et leurs effets sur le pouvoir d'achat des ménages au fil du temps (Encadré 1).

Encadré 1. L'aide aux familles à faible revenu a-t-elle suivi le rythme de progression des prix dans le passé ?

Les modèles impôts-prestations de l'OCDE remontent jusqu'en 2001 et permettent d'évaluer dans quelle mesure les ajustements de fait intervenus dans une série de dispositifs fiscaux et sociaux ont suivi l'évolution des prix, et quelles ont été les répercussions sur le revenu des ménages. Le graphique ci-après montre l'évolution des droits à prestations dans deux pays, en Pologne et aux États-Unis, et pour une famille monoparentale entièrement dépendante des transferts sociaux, sans autre source de revenu.

Les résultats montrent les conséquences d'ajustements rares ou ponctuels. L'inflation globale, d'environ 50 % sur la période 2001-2021, a été comparable dans les deux pays, ayant progressé à un rythme beaucoup plus lent que ces derniers mois. Les salaires ont augmenté plus rapidement, et bien davantage en Pologne qu'aux États-Unis. Dans les deux pays, les droits à prestations des individus sans autre source de revenu n'ont quasiment pas évolué en termes nominaux sur de longues périodes. Leur valeur réelle a par conséquent diminué sur plusieurs périodes pluriannuelles. Par exemple, les pertes en termes réels ont été d'environ 17 % en Pologne sur la période 2007-12, et d'environ 19 % aux États-Unis sur la période 2009-20. Il est intéressant de noter que, dans les deux pays, les rares, mais importantes, modifications discrétionnaires apportées aux prestations ont fait que leur niveau a dans l'ensemble progressé au même rythme que celui des *salaires* à certains moments, mais moins vite que les *prix* au fil des ans. La Pologne s'est distinguée en 2016 par la création d'une nouvelle allocation familiale qui a engendré des gains importants en termes réels. Sur l'ensemble de la période, l'absence d'ajustements réguliers ou automatiques a fait que le revenu minimum assuré par les prestations sociales ait considérablement fluctué selon les années, de même que la capacité des familles bénéficiaires à assumer leurs dépenses essentielles.

Graphique 3. Droits à prestations antérieurs à la crise du coût de la vie, valeurs nominales, par rapport à 2001



Note : Parent isolé (deux enfants) n'ayant pas droit à des allocations de chômage fondées sur des cotisations. Sont comptabilisées dans le revenu net les prestations en espèces et en quasi-espèces (telles que le programme alimentaire SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Programme) aux États-Unis), ainsi que l'impôt sur le revenu, les crédits d'impôt et les cotisations sociales. Les salaires du secteur privé constituent l'indicateur du salaire moyen dans chaque pays de l'OCDE. L'actualisation des données en 2022 est en cours et il est possible de calculer des résultats analogues pour les familles dans plus de 40 pays de l'OCDE et de l'UE, selon diverses configurations familiales et situations professionnelles.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, <http://oe.cd/TaxBEN>.

Pour les bénéficiaires de transferts publics, la conjonction de la hausse des prix et de l'absence d'ajustements réguliers des prestations se ressent le plus nettement dans le cas des régimes à allocations forfaitaires ou subordonnées à un critère de ressources (et donc dans les pays qui recourent largement à ces formes de soutien). En revanche, les droits à prestations liées aux gains antérieurs réagissent à l'évolution des salaires de référence. Par conséquent, lorsque les revenus du travail progressent au même rythme que les prix voire plus vite, l'établissement d'un lien avec les salaires protège les nouveaux bénéficiaires contre les pertes dues à l'inflation. Pourtant, même dans le cas des prestations liées aux gains, l'inflation peut éroder la valeur réelle des plafonds et planchers de prestations, et les personnes dont les aides se situent à ces seuils peuvent ainsi subir des pertes. En outre, pour les individus qui ont

commencé à toucher des aides *avant* un épisode inflationniste donné, il convient de procéder à des ajustements pour que les prestations versées progressent au même rythme que les prix. Cette situation est la plus évidente dans le cas des pensions (OCDE, 2022^[11]), mais elle concerne aussi les prestations versées aux personnes d'âge actif, notamment lorsque la durée de versement est longue, par exemple dans le cas des prestations versées aux chômeurs de longue durée.

Dans la pratique, et en partie en raison de principes actuariels, les ajustements réguliers des montants et des seuils des prestations sont généralement plus répandus ou systématiques pour les allocations de chômage que pour les transferts par catégories (tels que les allocations familiales) ou les aides subordonnées à un critère de ressources (telles que les dispositifs de revenu minimum). S'agissant des prestations de revenu minimum, selon les synthèses disponibles des règles d'ajustement dans les pays européens avant la crise actuelle du coût de la vie, une forme d'indexation s'appliquait à la majorité d'entre elles.² Mais les caractéristiques de ces ajustements, de même que leur fréquence, étaient là encore très différentes. L'indexation prenait en considération une combinaison des prix et des salaires en Allemagne, une combinaison des prix et de la croissance du PIB en Belgique (en Wallonie et dans la communauté germanophone), alors qu'aux Pays-Bas elle peut tenir compte de l'évolution du salaire minimum légal. Plusieurs pays ont indiqué que les prestations de revenu minimum comme les allocations familiales ne faisaient l'objet d'aucune mesure d'indexation régulière (Estonie, Grèce, Irlande, Lettonie, Pologne et République tchèque).

Lorsque les prix sont instables, des ajustements partiels ou irréguliers des paramètres de l'action publique créent un certain niveau d'imprévisibilité dans les principaux mécanismes de prélèvements et de prestations. La difficulté consiste alors à accorder cette variabilité avec un processus transparent de formulation des politiques, ce qui peut faire l'objet de débats de politique nationale de longue haleine. Mais une attention accrue à ces débats peut conduire les pays à revoir leurs mécanismes d'ajustement en période de forte inflation. Ainsi, à compter de 2023, l'Autriche va indexer sur les prix un certain nombre de prestations sociales (les allocations familiales, par exemple) qui ne faisaient pas l'objet d'une revalorisation automatique auparavant. Il est à noter que cette initiative s'étend également au barème de l'impôt sur le revenu (et aux crédits d'impôt), afin de limiter au maximum la dérive fiscale due à l'inflation, et la hausse des revenus annuels qui en résulte, par le biais d'ajustements annuels (certains automatiques, certains discrétionnaires). Dans les pays qui fournissent une part importante des aides sociales par le biais de dispositions fiscales, les règles d'indexation des impôts peuvent jouer un rôle considérable en atténuant les tensions liées au coût de la vie pour certaines familles à faible revenu. Par exemple, dans le passé, l'indexation sur les prix de l'impôt sur le revenu aux États-Unis a été plus systématique et globale que celle appliquée aux prestations sociales versées aux plus pauvres, voir l'Encadré 1 et (IRS, 2022^[12]).

Les ajustements réguliers des prestations et des impôts sur le revenu tiennent généralement compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) ou de certains indices connexes qui suivent l'évolution du prix de paniers moyens de produits de consommation courante. Cependant, les priorités des bénéficiaires de prestations en matière de dépense peuvent être très différentes de celles du consommateur moyen, et les catégories à faible revenu consacrent une plus grande part de leurs budgets aux produits de première nécessité. Si le fait de relier les prestations à l'IPC permet donc de maintenir constante la valeur de ces prestations en termes réels, cette démarche ne tient pas compte de la situation des ménages dont le budget et le bien-être sont particulièrement sensibles aux variations des prix des produits de première nécessité, tels que les denrées alimentaires, l'énergie, le logement et le transport.

Définir les niveaux de prestation en fonction de « budgets de référence » constitue une solution de remplacement qui peut s'avérer judicieuse dans un contexte de fortes variations des prix relatifs. Les budgets de référence se calculent à partir de paniers de biens et de services censés refléter un niveau de vie acceptable pour certains ménages à faible revenu (en fonction de critères tels que les conditions de

² <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

logement, le lieu de résidence ou le nombre d'enfants). Ils peuvent être déterminés au moyen de données sur les dépenses, se fondent essentiellement sur des objectifs de consommation adéquate, et permettent de tenir compte des besoins précis et des habitudes de dépenses des ménages à faible revenu. Ces calculs peuvent également faciliter l'ajustement des prestations pour répondre aux variations des prix. Avant la crise du coût de la vie, sept pays de l'UE membres de l'OCDE ont eu recours à ces paniers de consommation sur mesure pour définir les niveaux du revenu minimum, avec des modalités différentes selon les pays (Allemagne, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Suède (Commission européenne, 2022^[13])).

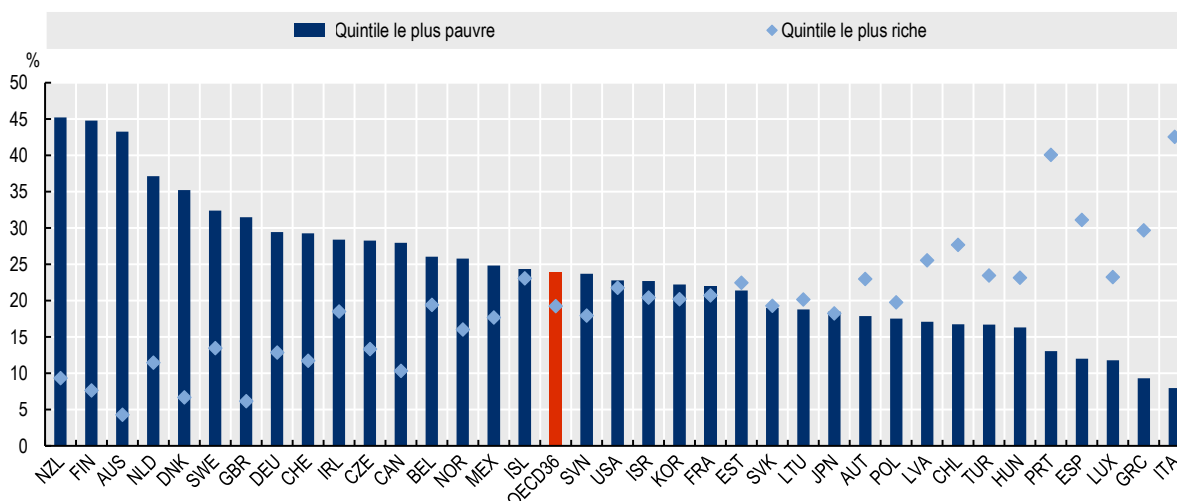
Améliorations discrétionnaires des prestations sociales

Lorsque les prestations soutiennent principalement les catégories à faible revenu, le fait de verser l'aide au coût de la vie par leur intermédiaire permettra d'aider un grand nombre d'individus parmi ceux qui en ont le plus besoin. Dans les pays situés à gauche du Graphique 4, les catégories à faible revenu perçoivent en effet des transferts plus élevés que les personnes à revenu élevé. Lorsque les transferts sont bien ciblés, le fait de les ajuster régulièrement sur l'inflation contribue largement à aider les ménages à joindre les deux bouts lorsque les prix augmentent. Si les ajustements automatiques sont jugés insuffisants (par exemple parce qu'ils n'ont pas une portée globale ou qu'ils sont trop lents), les prestations existantes peuvent être étoffées de manière plus ponctuelle mais sur la base des mécanismes de ciblage déjà en place. En effet, le système de prestations peut être utilisé rapidement pour apporter une aide supplémentaire, ce qui peut s'avérer nettement plus efficace en termes de coût que des paiements non ciblés versés à tous les ménages ou des subventions aux prix qui bénéficient davantage aux ménages aisés.

Un certain nombre de pays ont effectivement utilisé leurs dispositifs de ciblage existants pour renforcer les prestations de façon discrétionnaire. Par exemple, la Finlande a revalorisé les allocations familiales pour une série de prestations sociales et a proposé une augmentation générale (+3.5 %) pour un certain nombre de transferts, notamment les retraites, les allocations de chômage et les allocations versées aux étudiants. L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon et la République tchèque ont procédé à des versements uniques ou à des revalorisations temporaires des prestations pour les bénéficiaires des allocations de chômage, du revenu minimum ou des allocations familiales, tandis que le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovaquie ont conditionné certains allègements du coût de l'énergie aux droits à diverses prestations sociales. Le Canada a augmenté les prestations versées aux familles de travailleurs à faible revenu, tandis que l'Irlande a complété les prestations liées à l'exercice d'un emploi par un paiement unique aux bénéficiaires. Le Canada, la Finlande et la Norvège ont mis en place un complément provisoire aux aides au logement en espèces, et la République tchèque a simplifié le processus de demande des allocations logement. La Norvège prend désormais en considération les factures d'électricité, et ne tient plus compte des prestations familiales lorsqu'elle évalue les droits à l'aide sociale.

Graphique 4. Un ciblage adapté ? Transferts perçus par les catégories à faible revenu et à revenu élevé

Pourcentage des prestations totales en espèces, individus en âge de travailler, avant la crise du COVID et la crise du coût de la vie



Note : personnes âgées de 18 à 65 ans, 2017 ou dernière année disponible avant la crise du COVID. Toutes les prestations sociales en espèces sont calculées à l'échelon des ménages, y compris les pensions de retraite disponibles pour cette tranche d'âge. Les catégories de revenu correspondent aux revenus disponibles. L'ensemble des revenus sont ajustés en fonction de la taille des ménages.

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

Dans les pays situés du côté droit du Graphique 4, les catégories à revenu élevé sont les principales bénéficiaires des prestations sociales. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que le versement des prestations ne se fonde pas sur les besoins mais par exemple sur les revenus antérieurs. En outre, les plus pauvres pâtissent aussi d'importantes lacunes dans la protection sociale. Le manque d'accès à l'aide sociale des catégories à faible revenu peut vouloir dire qu'il est temps de faire le point sur l'efficacité du ciblage, et si le soutien aux individus à revenu très faible, voire nul, est suffisamment développé et accessible. Il est en effet possible que la couverture des principaux programmes de transfert soit très lacunaire, notamment en ce qui concerne les prestations de revenu minimum et les allocations de chômage (Hyee et al., 2020^[14] ; Immervoll et al., 2022^[15] ; OCDE, 2019^[16]). Remédier aux problèmes structurels de ciblage et aux lacunes involontaires dans la protection sociale des catégories à faible revenu suppose de mener des réformes approfondies dans différentes parties du système de prélèvements et de prestations. Il serait possible, dans certains cas, de renforcer rapidement certains éléments du dispositif de transfert, afin de réduire la pression sur les catégories vulnérables. L'Espagne, par exemple, a augmenté provisoirement de 15 % les prestations de revenu minimum et l'Estonie a relevé le plafond de revenu ouvrant droit à ces mêmes prestations et tient désormais compte du montant des remboursements des prêts hypothécaires pour évaluer les droits à prestations.

Il peut toutefois s'avérer difficile de mettre en œuvre en temps utile des réformes de portée plus générale dans le contexte d'une crise du coût de la vie, car ces mesures arriveront trop tard pour soutenir les individus qui ont besoin d'aide immédiatement ou dès les premiers mois. Dans les pays où les prestations sociales en vigueur ne parviennent pas aux pauvres, des aides ponctuelles temporaires peuvent donc s'avérer les seules solutions envisageables pour atteindre les groupes vulnérables. Toutefois, si elles ne sont pas ciblées, ces mesures ponctuelles risquent de coûter beaucoup plus cher que le fait de compléter ou d'augmenter les prestations existantes.

Les avantages et les inconvénients d'une aide ciblée ou générale au coût de la vie sont assez analogues à ceux avancés dans le débat sur le revenu de base (Browne et Immervoll, 2017^[17]). En fait, même les mesures générales (telles que les versements uniques à la plupart ou à l'ensemble des ménages) peuvent toujours, dans une certaine mesure, être ciblées. Ainsi, plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, l'Estonie et la Grèce, ont versé une aide au coût de la vie à la majorité ou la totalité des familles avec enfants. Les paiements forfaitaires peuvent également être imposables (comme en Allemagne), ce qui revient à apporter une aide plus importante aux catégories à faible revenu. Dans le contexte de la hausse des prix de l'énergie, les subventions pourraient aussi varier en fonction de certaines caractéristiques des ménages liées à leurs propres habitudes de consommation énergétique. Le Danemark, par exemple, a versé des subventions forfaitaires aux habitants qui dépendent largement du gaz ou de l'électricité pour se chauffer (Aumayr-Pintar et Cantero Guerra, 2022^[10]).

Conséquences pour l'action des pouvoirs publics

La présente synthèse met en avant un certain nombre d'implications et d'orientations pour l'action des pouvoirs publics, alors que les pays doivent stabiliser la forte demande de soutien compte tenu de leurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux à moyen terme.

- L'un des principaux avantages des mesures ciblées d'aide au revenu est qu'elles maintiennent les incitations à réduire la demande de biens onéreux, notamment ceux qui font l'objet de goulets d'étranglement au niveau de l'offre et ceux dont l'empreinte carbone est élevée. En revanche, les subventions générales aux prix faussent les signaux de prix et risquent d'aggraver les pénuries d'approvisionnement ayant provoqué ou renforcé les tensions inflationnistes au départ. Certains pays ont cherché à élaborer des mesures de soutien liées au prix d'une façon qui permette de maintenir ces incitations. Par exemple, certains ont réduit (ou « plafonné ») les prix uniquement pour une quantité d'énergie de base dont les ménages ont besoin (par exemple en Allemagne, en Autriche, en Norvège et au Royaume-Uni), tout en maintenant les prix du marché pour une consommation supérieure à ces plafonds. Plusieurs pays ont également pris des mesures pour soutenir les dépenses consacrées à des produits de substitution aux énergies fossiles, comme les pompes à chaleur, l'isolation et la rénovation énergétique.
- Dans la plupart des pays de l'OCDE, les transferts en espèces versés aux individus en âge de travailler et aux familles sont bien ciblés. Une priorité essentielle en périodes de forte inflation consiste à maintenir un niveau de soutien efficace et prévisible et à garantir le bon fonctionnement des transferts. Cela peut notamment passer par des ajustements réguliers qui tiennent compte des pressions qui s'exercent sur les dépenses des ménages à faible revenu. Dans ce contexte, il peut être utile de déterminer si les mécanismes d'ajustement en vigueur sont efficaces en termes de fréquence et de délais, compte tenu également de l'expérience des pays qui les appliquent plusieurs fois par an (par exemple l'Australie et les Pays-Bas, et à titre exceptionnel la Norvège). Une question connexe est celle de savoir si les ajustements ont une portée générale et s'il est possible d'améliorer leur cohérence dans les différents programmes.
- En ce qui concerne les programmes de transfert de portée générale, qui couvrent une grande partie de la population (les abattements d'impôt ou les allocations familiales, par exemple), il serait utile de lier leurs ajustements à l'IPC, cet indice étant bien établi et disponible immédiatement. En revanche, pour les programmes très ciblés, comme les prestations de revenu minimum, les ajustements pourraient devoir tenir compte des besoins et priorités de consommation des catégories ciblées, en particulier de leurs dépenses plus importantes en denrées alimentaires, énergie ou autres produits de première nécessité. Une approche pragmatique envisageable consisterait à conjuguer des évaluations sporadiques détaillées et catégorielles de modèles de dépenses (comme c'est le cas du programme de revenu minimum allemand) à des ajustements fondés sur l'IPC des années écoulées.

- Dans un petit nombre de pays, et avant la survenue de la crise du coût de la vie, les transferts aux individus en âge de travailler étaient difficiles d'accès pour quelques catégories vulnérables. Dans ces cas-là, le simple ajustement des prestations existantes sur l'inflation risque de ne pas suffire, car il sera aussi mal ciblé (ou aussi régressif) que le dispositif de transfert de base. Étant donné que la mise en place de nouveaux programmes ciblés peut prendre du temps, il est plus judicieux, pour combler les lacunes dans la protection sociale, de bien appliquer les mesures ciblées qui existent déjà, telles que les prestations de revenu minimum, en élargissant les conditions d'octroi pour améliorer l'accès aux prestations.
- Dans certains pays, les recettes supplémentaires tirées des taxes sur l'énergie et des taxes sur la valeur ajoutée, ou des bénéfices élevés dans le secteur de l'énergie peuvent dégager d'intéressantes marges de manœuvre budgétaires supplémentaires. Toute marge de manœuvre supplémentaire permet de financer d'autres mesures de soutien ciblées et temporaires, en fonction des besoins. Dans les pays où les transferts en espèces atteignent les catégories les plus vulnérables, le fait d'administrer un tel soutien supplémentaire par le biais du système en vigueur de prélèvements et de prestations (en augmentant provisoirement les taux de paiement, par exemple) peut s'avérer une façon simple et efficace d'apporter une aide ciblée.
- La crise du coût de la vie évolue, et avec elle les mesures prises par les pouvoirs publics pour lui faire face. Les mesures de subventionnement ou d'encadrement des prix mises en place de bonne heure ont sans doute évité dans un premier temps qu'elle ne pèse trop lourdement sur le budget des ménages, en particulier sur les plus modestes d'entre eux qui consacrent une part importante de leurs ressources aux dépenses énergétiques et alimentaires. Mais les mesures liées aux prix coûtent très cher et sont généralement limitées dans le temps, et il se peut que leur retrait doive s'accompagner d'une aide au revenu ciblée. En règle générale, la multiplication des interventions dans différents domaines est susceptible de donner lieu à des redondances ou à des chevauchements, par exemple si des mesures non ciblées d'aide au coût de la vie se conjuguent à des prestations indexées sur les prix. Il sera important de continuer à suivre l'ensemble des effets des mesures de soutien sur différentes catégories, et d'ajuster en conséquence l'échelle et le ciblage des aides contre la vie chère. Les évaluations systématiques de l'effet redistributif, telles qu'entreprises dans certains pays et récemment recommandées par la Commission européenne, jouent un rôle important à cet égard (Commission européenne, 2022^[18]).
- Selon leur situation budgétaire à l'issue de la crise du COVID-19, les pays devront peut-être réexaminer leurs priorités de dépenses à la lumière de contraintes de financement. Des ajustements réguliers sur l'inflation permettent de maintenir les dépenses publiques à peu près constantes en termes réels, mais les dépenses au titre des transferts augmentent lorsque les salaires réels diminuent et que les droits à prestations augmentent plus rapidement que les revenus d'activité. Les recettes tirées des impôts progressifs sur le revenu peuvent également diminuer à court terme si le barème d'imposition est entièrement indexé sur l'inflation et que les accords salariaux n'ont pas encore intégré la hausse des prix. Lorsqu'une réduction des dépenses en termes réels est inévitable, il convient de prendre en compte les besoins d'assistance accrus des ménages à faible revenu, ainsi que ceux d'autres catégories durement touchées par la crise du coût de la vie, ou par la pandémie qui l'a précédée.

Références

- Aumayr-Pintar, C. et M. Cantero Guerro (2022), *First responses to cushion the impact of inflation on citizens*, Eurofound. [10]
- Browne, J. et H. Immervoll (2017), « Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach », *The Journal of Economic Inequality*, vol. 15/4, pp. 325-344, <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9366-6>. [17]
- Commission européenne (2022), *Document de travail des services de la Commission Accompanying the Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2022%3A313%3AFIN&qid=1664549163753>. [13]
- Commission européenne (2022), *Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres*. [18]
- Eurofound (2022), « Cinquième cycle de l'enquête en ligne intitulée « Vivre, travailler et COVID 19 : vivre dans une nouvelle ère d'incertitude », Office des publications de l'Union européenne. [6]
- FMI (2022), *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. [11]
- Giner, C. et O. Placzek (2022), *Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries: Overcoming evidence gaps*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/42b4a7fa-en>. [5]
- Hyee, R. et al. (2020), *How reliable are social safety nets? : Value and accessibility in situations of acute economic need*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65a269a3-en>. [14]
- Immervoll, H. (2005), « Falling up the stairs: The effects of « bracket creep » on household incomes », *Review of Income and Wealth*, vol. 51/1, <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2005.00144.x>. [7]
- Immervoll, H. et al. (2022), *De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/48e282e7-en>. [15]
- IRS (2022), *IRS provides tax inflation adjustments for tax year 2023*, <https://www.irs.gov/newsroom/irs-provides-tax-inflation-adjustments-for-tax-year-2023> (consulté le 7 décembre 2022). [12]
- OCDE (2022), « How inflation challenges pensions », *Coping with the cost of living crisis*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/pensions/How-inflation-challenges-pensions.pdf>. [1]
- OCDE (2022), « Minimum wages in times of rising inflation », *Coping with the cost of living crisis*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/employment/Minimum-wages-in-times-of-rising-inflation.pdf>. [2]
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2022, n° 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6da2159-en>. [3]

- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2022 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ede49c4e-fr>. [4]
- OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/q2g9ed68-fr>. [16]
- Paulus, A., H. Sutherland et I. Tasseva (2019), « Indexing Out of Poverty? Fiscal Drag and Benefit Erosion in Cross-National Perspective », *Review of Income and Wealth*, vol. 66/2, pp. 311-333, <https://doi.org/10.1111/roiw.12413>. [9]
- Sutherland, H. et al. (2008), « Keeping up or Falling behind? The Impact of Benefit and Tax Uprating on Incomes and Poverty », *Fiscal Studies*, vol. 29/4, pp. 467-498, <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2008.00082.x>. [8]

Personne à contacter

Herwig IMMERVOLL (✉ herwig.immervoll@oecd.org)

La présente synthèse ne reflète pas nécessairement les positions officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont utilisés sont ceux des auteurs.

Ce document ainsi que les cartes 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.

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

L'utilisation de ce document, sous forme numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales d'utilisation consultables à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/>.