

Pauvreté et exclusion

Rapports

*Tony Atkinson
Jacques Freyssinet
Michel Glaude
Claude Seibel*

Annexes préparées par

l'INSEE et Laurent Caussat

La Documentation française. Paris, 1998 - ISBN :2-11-004046-7

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet gard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance – je le sais – vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe <i>Tony Atkinson</i>	11
La pauvreté, sa mesure et son évolution <i>Michel Glaude</i>	37
L'indemnisation du chômage en Europe. Entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la garantie de minima sociaux..... <i>Jacques Freyssinet</i>	69
Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi <i>Claude Seibel</i>	93
<i>Annexe 1. Les minima sociaux en France.....</i> <i>Laurent Caussat</i>	113
<i>Annexe 2. Les emplois précaires sont-ils un marchepied vers les emplois stables en France ?</i> <i>Laurence Bloch et Marc-Antoine Estrade</i>	125
Résumé	133
Summary.....	137

Introduction

La séance du jeudi 19 février du Conseil d'Analyse Économique a été consacrée au thème « Pauvreté et exclusion », en présence du Premier Ministre.

« *L'Europe est un continent riche, mais une fraction importante de ses citoyens est pauvre* ». C'est par ce constat que Tony Atkinson introduit son rapport sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. Encore convient-il de noter, comme le fait l'auteur, que le taux de pauvreté en Europe est, en moyenne, deux fois plus faible qu'aux États-Unis et, qu'à l'exception du Royaume-Uni, l'augmentation des taux de pauvreté européens a été faible au cours des deux dernières décennies, comparativement à celle du chômage, traduisant en cela le rôle de l'État-providence dans la réduction des inégalités. La mesure de la pauvreté est précisément l'objet du rapport de Michel Glaude. Il souligne la diversité des approches et le caractère relatif des mesures de la pauvreté. Si celles-ci rendent bien compte des changements qui ont affecté la structure de la pauvreté en France, le phénomène de l'exclusion demeure, en revanche, mal appréhendé dans les statistiques.

Les liens entre pauvreté et chômage sont au cœur des quatre rapports. Celui de Jacques Freyssinet traite plus particulièrement des politiques d'indemnisation du chômage menées dans les pays européens et de leur rôle dans l'évolution de la pauvreté. Analysant les liens entre la générosité de l'indemnisation du chômage et la désincitation à l'activité, il tend à écarter l'idée que cette générosité serait un frein significatif à la reprise d'emploi. Le rapport de Claude Seibel analyse plus particulièrement la réponse des politiques d'emplois au chômage de longue durée et souligne le rôle des politiques « d'intéressement » dans la démarche de retour à l'emploi.

Sans prétendre résumer le contenu des quatre rapports, on peut dégager trois pistes de ces réflexions.

1) *L'État providence est indispensable pour réduire la pauvreté et il est compatible avec un haut niveau de développement.* En Europe, les transferts et impôts résultant de l'État providence contribuent fortement à la réduction de la pauvreté. Ces transferts, et notamment les minima sociaux, ont permis d'éviter que la montée du chômage au cours des vingt dernières années n'engendre une hausse parallèle de la pauvreté. En outre, c'est en Europe du Nord où l'État providence est en général le plus développé que les taux de pauvreté sont les plus faibles, la France se situant dans la moyenne européenne. En d'autres termes, les sociétés les plus développées sont en général les moins inégalitaires.

2) *La réduction du chômage est une condition nécessaire mais non suffisante de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.* Alors qu'il y a vingt ans, la pauvreté en France caractérisait les ménages âgés et trouvait son origine dans la faiblesse relative des pensions de retraite, la période récente est caractérisée par une pauvreté liée au chômage. La lutte contre le chômage est donc une condition nécessaire à la réduction la pauvreté. Mais, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni ou des États-Unis, certaines formes de lutte contre le chômage peuvent aggraver la pauvreté. Les politiques de flexibilité menées au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt ont certes réduit le chômage, mais en engendrant la pauvreté, soit par la création d'emplois peu rémunérés (« travailleurs pauvres » mentionnés dans le rapport de Tony Atkinson), soit par l'exclusion du marché du travail et l'attribution d'allocations sous conditions de ressources.

En outre, pour lutter simultanément contre le chômage et la pauvreté, il faut accompagner les créations d'emplois par une politique ciblée en faveur des publics les plus fragiles. C'est le cas notamment du chômage de très longue durée, analysé par Claude Seibel, mais aussi des travailleurs sans diplômes pour lesquels le passage par l'emploi précaire ne garantit pas l'insertion par le marché du travail, comme l'illustre l'étude de l'INSEE publiée en annexe 2.

3) *Les allocations ciblées sous condition de ressources sont certes la façon la moins coûteuse de lutter contre l'extrême pauvreté, mais elles créent des situations de trappes de pauvreté (ou de trappes à chômage).* Pour éviter à la fois la pauvreté au travail et la pauvreté liée au chômage, il faut simultanément combiner un salaire minimum, des minima sociaux et un processus de transition de l'assistance à l'emploi qui soit suffisamment rémunérateur pour que l'emploi reste une valeur fondamentale de la société. Les mécanismes d'intéressement qui reposent sur le maintien transitoire des minima sociaux lors du retour à l'emploi sont une réponse à ces « trappes à chômage », mais ils doivent être simples pour que l'avantage monétaire résultant du retour à l'emploi soit clairement perçu. L'alternative que constitue une allocation universelle – sans aucune condition de ressources

ou d'activité –, a également été évoquée, notamment dans le rapport de Tony Atkinson. La discussion a montré que le sujet était controversé.

Deux annexes complètent les rapports. Celle de Laurent Caussat présente le système français des minima sociaux et résume les diagnostics récemment publiés. L'annexe 2, établie par l'INSEE, analyse le rôle de l'emploi précaire dans la transition entre le chômage et l'emploi stable.

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier Ministre,

Professeur à l'École polytechnique

La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe

Tony Atkinson

Professeur à l'Université d'Oxford

La pauvreté monétaire en Europe

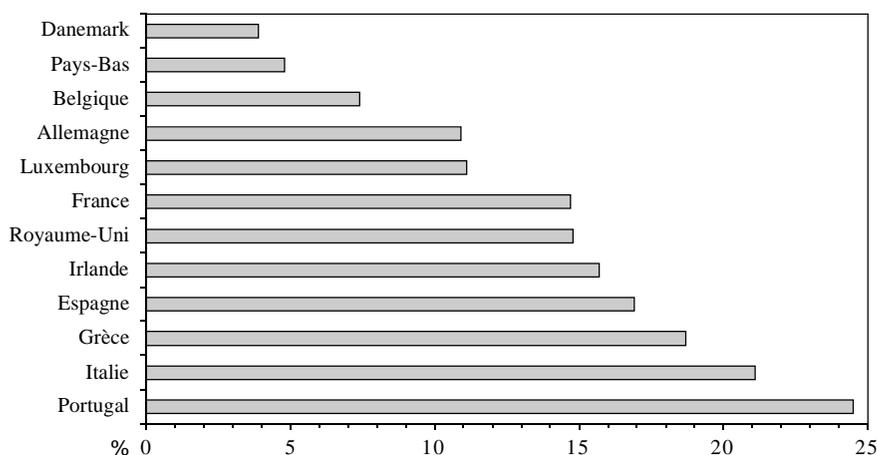
L'Europe est un continent riche, mais une fraction importante de ses citoyens est pauvre. Selon l'indicateur de pauvreté « monétaire » que retient la Commission de l'Union européenne – la proportion de personnes qui disposent d'un revenu inférieur à la moitié du revenu moyen dans chaque État membre –, 50 millions d'Européens vivaient dans la pauvreté à la fin des années quatre-vingt, soit 15 % de la population. Bien que cet indicateur ne soit pas exempt de critiques, il traduit concrètement la définition adoptée par le Conseil des ministres du 19 décembre 1984 : « personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent ».

Ce chiffre de 50 millions de personnes pauvres a frappé les esprits : le Président Delors l'utilisait fréquemment pour justifier une extension des prérogatives de la Commission en matière sociale. Pourtant les progrès de la lutte contre la pauvreté en Europe sont lents, et malgré les initiatives nationales prises dans ce domaine, il ne semble pas que le nombre de personnes pauvres ait diminué au cours des années quatre-vingt-dix. Une étude récente d'Eurostat (1997) (voir aussi Chambaz (1997)) indique que 57 millions d'Européens disposaient de ressources inférieures aux seuils de pauvreté nationaux en 1993. Toutefois, il s'agit de résultats provisoires qui risquent d'être prochainement modifiés. On se référera donc de préférence dans le présent rapport aux données d'Eurostat disponibles à la fin de la décennie quatre-vingt (Hagenaars, de Vos et Zaidi (1994)), qui retiennent des indicateurs de la pauvreté monétaire basés sur les dépenses des ménages.

À titre incident, on doit remarquer que les mises à jour tardives des données statistiques sur la pauvreté constituent un obstacle à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté, ce qui milite en faveur d'un accroissement des moyens consacrés à l'investigation statistique des revenus des ménages à l'échelon européen. Souvent anciennes, les données disponibles sont de plus imparfaites : en particulier elles ne portent que sur les ménages « ordinaires », à l'exclusion des personnes sans domicile fixe ou résidant en institution ; de même, les pays membres les plus défavorisés sont souvent absents des données statistiques.

La position relative des douze pays membres de l'Union européenne au regard de la pauvreté monétaire à la fin des années quatre-vingt, mesurée par la part de la population dont les ressources sont inférieures à la moitié du revenu moyen de leur pays, est représentée sur le graphique 1. La France se situe dans une position moyenne, entre d'une part le Benelux, le Danemark et l'Allemagne, et d'autre part, les pays d'Europe du Sud et l'Irlande. Si l'Europe du Sud connaît des taux de pauvreté sensiblement plus élevés que la moyenne européenne, la pauvreté n'est pas pour autant seulement l'affaire des pays les moins développés de l'Union européenne. Ainsi les deux tiers des 50 millions de personnes pauvres résident en France (8 millions), en Italie (12 millions), dans la partie occidentale de l'Allemagne (7 millions) et au Royaume-Uni (8 millions).

1. Proportion de personnes pauvres en Europe à la fin des années quatre-vingt

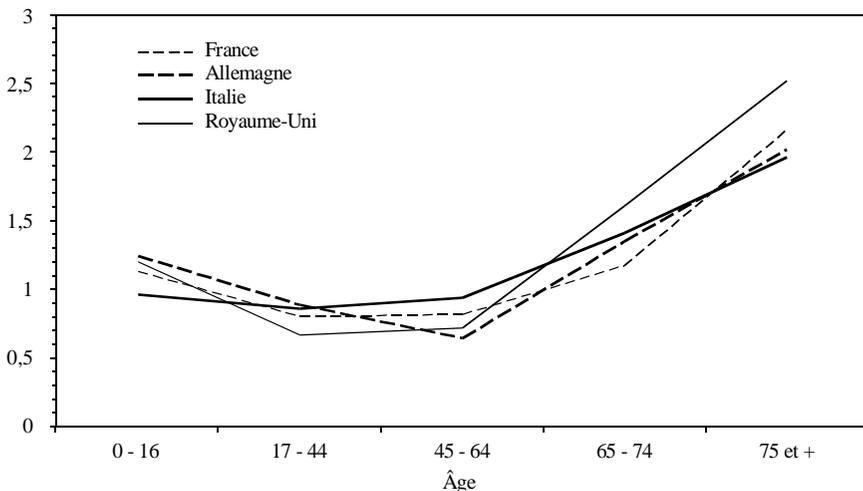


Note : La donnée relative à l'Allemagne s'entend de la partie occidentale de ce pays.
 Source : Hagenaars et alii (1994).

L'incidence de l'âge

Autant que le nombre de personnes pauvres, ce sont leurs caractéristiques socio-économiques qui intéressent l'économiste et le décideur public. Le graphique 2 décrit les taux de pauvreté par grandes classes d'âge dans quatre des principaux pays européens (France, Italie, partie occidentale de l'Allemagne, Royaume-Uni), en utilisant les résultats de Hagenaaers et alii (1994). Les taux de pauvreté par classe d'âge sont rapportés au taux de pauvreté global : une valeur de 1,5 pour une classe d'âge donnée signifie ainsi que le taux de pauvreté est supérieur de 50 % dans cette classe d'âge au taux de pauvreté global.

2. Pauvreté relative selon l'âge



Note : Les données relatives à l'Allemagne s'entendent de la partie occidentale de ce pays.

Source : Hagenaaers et alii (1994).

La relation entre âge et pauvreté suit une courbe en « U », les taux de pauvreté étant sensiblement plus élevés que la moyenne nationale parmi les jeunes (sauf en Italie), et supérieurs au double de la moyenne nationale parmi les personnes âgées de 75 ans ou plus. Mais, comme l'indique le tableau 1, une proportion importante de personnes pauvres (60 % environ en Italie, 50 % en France) appartient aux classes d'âge actif (17 à 64 ans). On peut donc conclure que la pauvreté n'affecte pas seulement les plus jeunes et les plus vieux, mais l'ensemble des classes d'âge. En réalité, elle imprègne l'ensemble des sociétés européennes.

1. Part des jeunes et des personnes âgées parmi les personnes pauvres

(%)

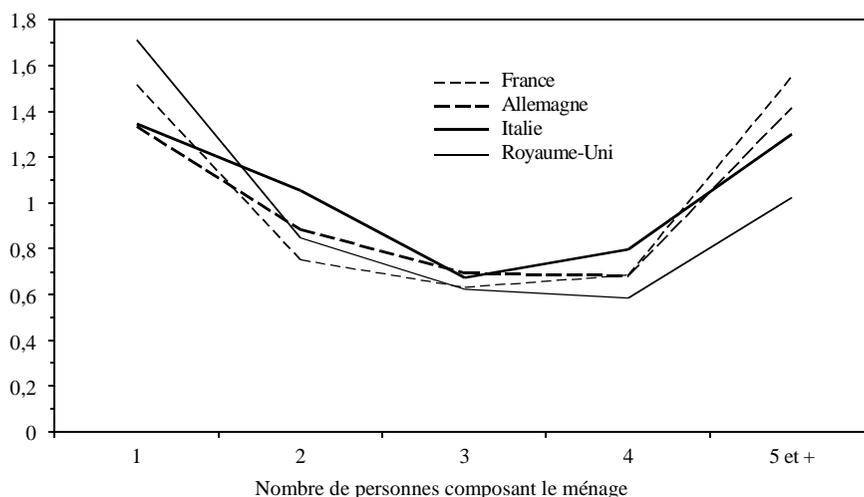
	0 à 16 ans	65 ans et plus
France	26,3	22,7
Allemagne (partie occidentale)	24,1	26,7
Italie	19,6	21,9
Royaume-Uni	28,9	29,1

Source : Hagenars et alii (1994).

La pauvreté et la taille de la famille

Une seconde courbe en « U » peut être observée dans la relation entre pauvreté et taille de la famille (voir graphique 3). Les personnes isolées d'une part, et les familles nombreuses d'autre part, connaissent des taux de pauvreté plus élevés que la moyenne. Toutefois, les familles nombreuses ne forment qu'une proportion réduite de l'ensemble des ménages dans la plupart des pays européens, et en conséquence elles ne pèsent que faiblement dans l'ensemble des ménages pauvres (tableau 2).

3. Pauvreté relative selon la taille de la famille



Note : Les données relatives à l'Allemagne s'entendent de la partie occidentale de ce pays.

Source : Hagenars et alii (1994).

2. Part des personnes isolées et des familles nombreuses parmi les ménages pauvres

(%)

	Personnes isolées	Ménages de cinq personnes ou plus
France	40,2	15,5
Allemagne (partie occidentale)	45,0	6,5
Italie	28,4	13,6
Royaume Uni	32,2	9,0

Source : Hagenaars et alii (1994).

À nouveau, la pauvreté n'apparaît pas limitée à quelques groupes sociaux isolés et se diffuse au contraire dans l'ensemble de la société. Certes, certaines catégories paraissent particulièrement exposées – les familles monoparentales, les couples avec quatre enfants ou plus, ou les personnes isolées âgées de 65 ans et plus –, mais au total ces catégories représentent moins de la moitié des ménages pauvres. Par exemple, 36,9 % des couples avec quatre enfants ou plus sont en situation de pauvreté, mais au total l'ensemble formé des catégories les plus exposées au risque de pauvreté ne représente que 40 % des ménages pauvres.

Lorsque l'on examine les liens entre pauvreté et taille de la famille, on doit en premier lieu s'interroger sur la sensibilité des mesures statistiques du niveau de vie et de la pauvreté aux modes de prise en compte des besoins des ménages selon leur taille. Faut-il ne prendre en compte que le revenu des ménages en ignorant leur taille, ou à l'inverse faut-il considérer qu'un ménage comptant cinq personnes doit disposer d'un revenu cinq fois supérieur à celui d'une personne isolée pour atteindre un niveau de vie identique ? La question ici posée est celle du système « d'échelles d'équivalence » à retenir pour appréhender l'évolution des besoins selon la taille des ménages, en tenant compte des « économies d'échelle » que procure l'agrandissement de la famille ⁽¹⁾. Les données utilisées dans le présent rapport reposent sur une échelle d'équivalence qui compte une part pour le premier adulte du ménage, 0,5 part pour chaque autre adulte, et 0,3 part pour chacun des enfants. En second lieu, l'analyse du niveau de vie des ménages selon leur taille conduit à s'interroger sur les changements qui peuvent intervenir dans la composition familiale en réponse à des modifications dans l'envi-

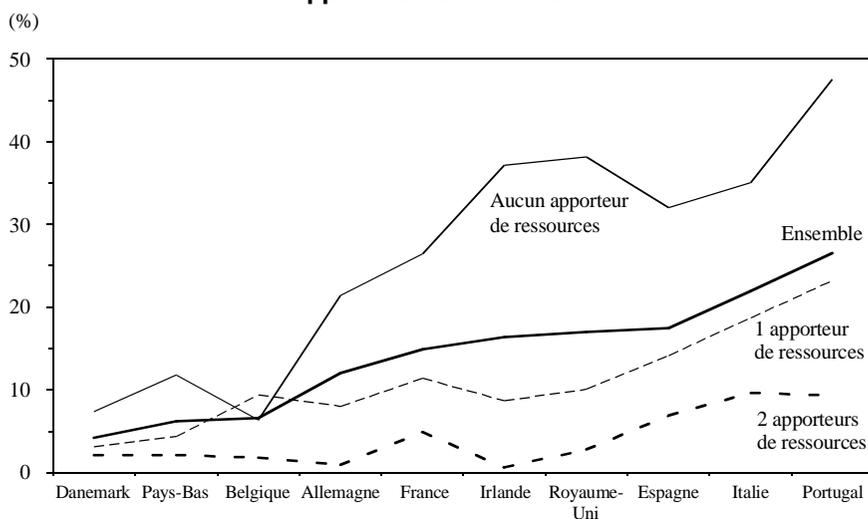
(1) Comme l'observent de Vos et Zaidi (1995), le choix d'une échelle d'équivalence ou d'une autre « entraîne des changements considérables dans la composition des ménages pauvres... La prévalence de la pauvreté parmi des catégories particulières comme les personnes âgées isolées ou les ménages avec enfants est particulièrement sensible au choix d'une échelle d'équivalence ».

ronnement économique et social. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, la progression générale des revenus a permis à un nombre croissant de jeunes de quitter plus précocement le domicile de leurs parents, et a favorisé le maintien à domicile d'une proportion plus élevée de personnes âgées. Mais, en cas de récession, on observe à l'inverse une tendance des jeunes sans emploi à rester au domicile de leurs parents, et si ces derniers disposent d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté, le chômage de l'enfant ne se traduira pas par son entrée dans la pauvreté.

La pauvreté et le nombre d'apporteurs de ressources

L'appréciation que l'on peut porter sur la pauvreté dans un ménage dépend enfin évidemment du nombre d'apporteurs de ressources au sein de ce ménage. Sur le plan statistique, lorsque l'on retient de simples mesures monétaires de la pauvreté, on ignore le plus souvent les activités informelles, voire illégales, et de ce fait on sous-estime le nombre d'apporteurs de ressources. En gardant cette remarque présente à l'esprit, on constate cependant (voir graphique 4) que les taux de pauvreté sont constamment plus faibles parmi les ménages comportant deux apporteurs de ressources. À l'inverse, à l'exception de la Belgique, les ménages sans aucun apporteur de ressources sont plus fréquemment en situation de pauvreté. Ceci invite à analyser de façon détaillée les relations entre chômage et pauvreté.

4. Proportion de ménages pauvres selon le nombre d'apporteurs de ressources



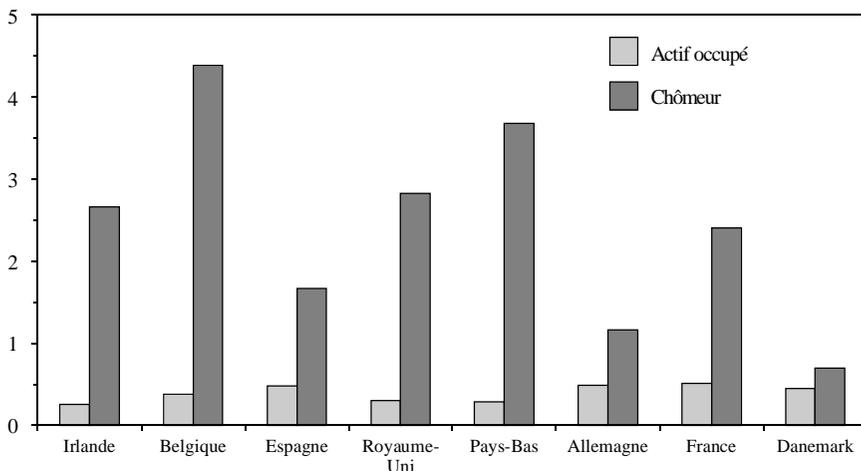
Note : Les données relatives à l'Allemagne s'entendent de la partie occidentale de ce pays.

Source : Hagenars et alii (1994).

Chômage, pauvreté et exclusion sociale

Comme l'indique le graphique 5, les taux de pauvreté sont sensiblement plus élevés parmi les ménages dans lesquels la personne de référence est au chômage. D'une façon générale, on peut estimer que le taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence occupe un emploi est de l'ordre du quart du taux de pauvreté national moyen. On note cependant quelques différences : ainsi, au Danemark, le taux de pauvreté des ménages affectés par le chômage reste inférieur au taux de pauvreté moyen, et il n'est que légèrement supérieur à cette moyenne en Allemagne ; à l'opposé, en France, au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-Bas et en Belgique, le taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence est au chômage est le double du taux de pauvreté des ménages dont la personne occupe un emploi.

5. Pauvreté relative selon le statut d'emploi de la personne de référence

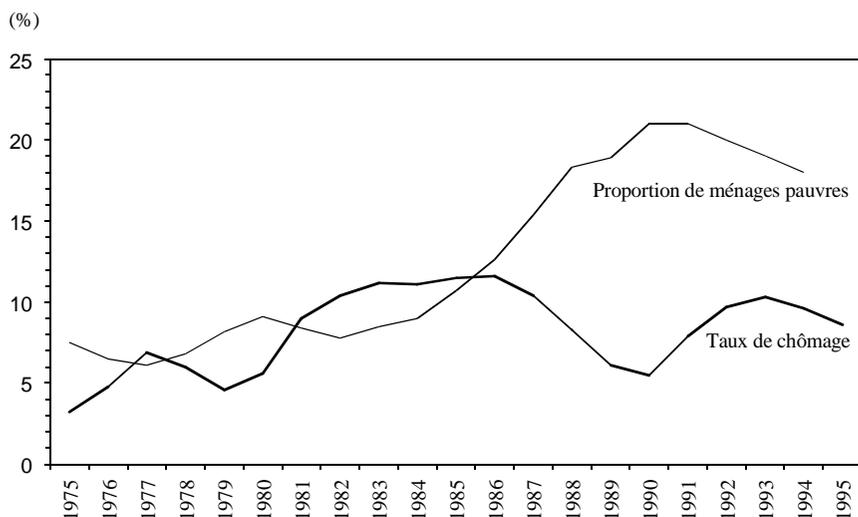


Note : Seuls sont repris sur ce graphique les pays dans lesquels au moins 3 % des ménages ont une personne de référence au chômage ; les données relatives à l'Allemagne s'entendent de la partie occidentale de ce pays.
Source : Hageaars et alii (1994).

Ces données de base accréditent l'hypothèse que la hausse du chômage en Europe est à l'origine d'une augmentation significative de la pauvreté, à l'instar de l'évolution observée aux États-Unis. Dans ce pays, des tests statistiques réalisés sur la période 1959-1983 (Blank et Blinder, 1986) montrent qu'une augmentation d'un point du taux de chômage des hommes jeunes se traduit par une augmentation également d'un point du taux de pauvreté.

Une telle évolution a-t-elle été observée en Europe ? Pour répondre à cette question, il convient de se référer aux études réalisées dans les différents États membres, tant par les instituts statistiques gouvernementaux que par des équipes universitaires. En France, ces études sont réalisées par l'INSEE, au moyen de deux sources statistiques qui sont produites tous les cinq ans environ : les enquêtes sur les revenus fiscaux des ménages, et les enquêtes sur les budgets des familles ⁽²⁾. En Grande-Bretagne, le Département de la Sécurité sociale réalise régulièrement des études sur les ménages disposant d'un revenu inférieur à la moyenne (Département de la Sécurité sociale, 1997). Bien que ces études ne soient pas directement comparables entre elles, elles permettent de décrire les changements intervenus dans les divers pays.

6. Taux de pauvreté et taux de chômage au Royaume-Uni



Sources : OCDE (1997) et Department of Social Security (1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997).

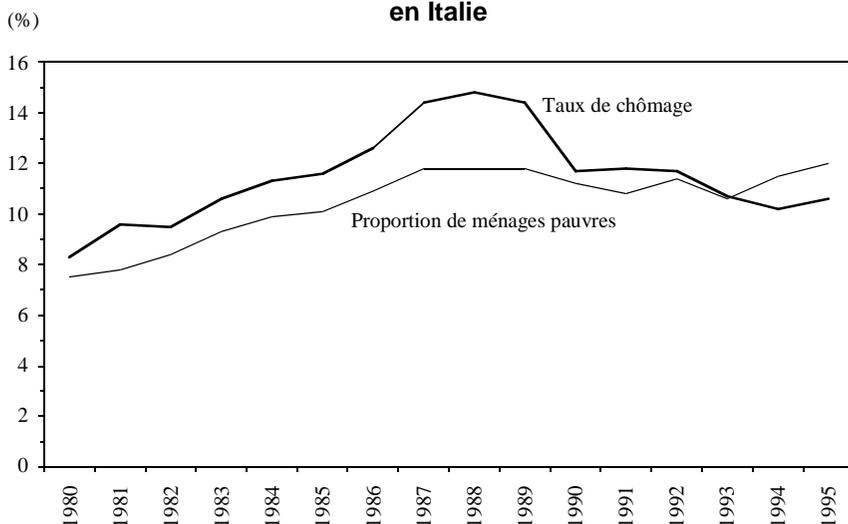
Considérons l'évolution du taux de pauvreté et du taux de chômage au Royaume-Uni depuis 1975 (voir graphique 6). Le fait marquant est la forte progression de la pauvreté depuis la décennie soixante-dix. Ainsi, la proportion de personnes vivant dans des ménages à bas revenus a plus que doublé au cours des cabinets successifs de M^{me} Thatcher : de 8 % environ à la fin des années soixante-dix à 20 % au début de la décennie quatre-vingt-dix.

(2) Pour les estimations tirées de l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages, voir INSEE (1995) ; pour celles tirées des enquêtes sur les budgets des familles, voir INSEE (1996).

Pendant la plus grande partie de cette période, le chômage a également progressé, mais selon un rythme différent de celui de la pauvreté. Alors que le chômage a progressé jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la pauvreté n'a réellement commencé à augmenter qu'après cette période, et pour justifier un lien de causalité entre chômage et pauvreté, il faudrait admettre un délai de réaction de cinq ans qui paraît tout à fait excessif. Ceci suggère que d'autres facteurs ont affecté l'évolution de la pauvreté, notamment la diminution importante de la générosité du système de protection sociale au milieu des années quatre-vingt.

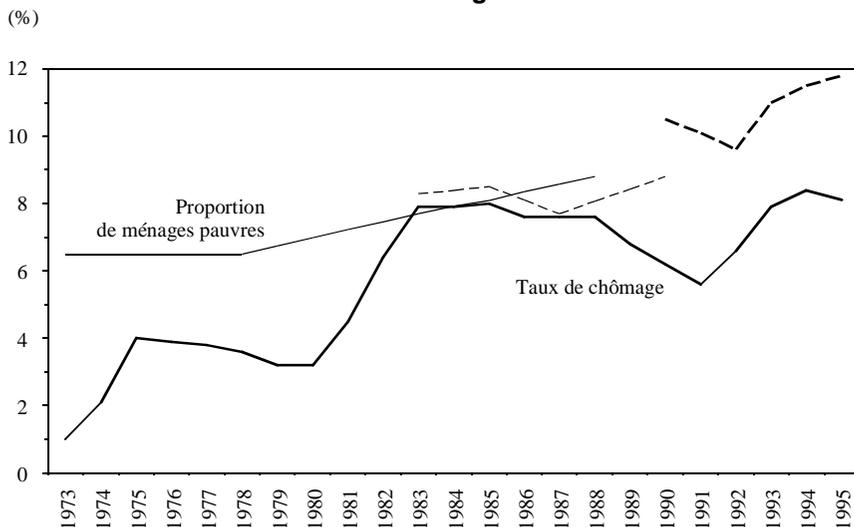
Les relations entre chômage et pauvreté ont été moins nettes dans les autres pays européens. Le cas de l'Italie, pays pour lequel on dispose de données annuelles sur la pauvreté, est décrit par le graphique 7 : au cours des années quatre-vingt, chômage et pauvreté y ont évolué de façon sensiblement parallèle, mais en 1988 la pauvreté revient soudainement à son niveau de 1980 alors même que le taux de chômage se maintient à un niveau élevé. Ainsi, même dans un pays comme l'Italie dont la couverture publique du chômage est réputée peu étendue, la corrélation positive entre taux de pauvreté et taux de chômage ne s'applique pas à l'ensemble de la période considérée. Dans la partie occidentale de l'Allemagne, pays à tradition de haut niveau de protection sociale, et pour lequel on dispose de données annuelles du moins pour les années les plus récentes (voir graphique 8), l'évolution de la pauvreté semble suivre celle du chômage avec un décalage d'un an environ. Toutefois, si l'on considère les tendances sur longue période, le taux de chômage est passé de 1 % en 1973 à 8 % en 1995, alors que dans le même temps le taux de pauvreté progressait de seulement trois points.

7. Taux de pauvreté et taux de chômage en Italie



Sources : OCDE (1997) et Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (1996, 1996a).

8. Taux de pauvreté et taux de chômage en Allemagne



Note : Les données s'entendent de la partie occidentale de l'Allemagne.

Sources : OCDE (1997), Becker (1996), Hauser (1996), Hauser et Becker (1997).

L'examen des tendances du chômage et de la pauvreté dans différents pays européens ne fait donc ressortir qu'un lien assez lâche entre pauvreté et chômage, ce que confirment les études qui utilisent les données harmonisées du Luxembourg Income Study (LIS). Ainsi, Smeeding (1997) construit un « score » des évolutions de la pauvreté à l'aide duquel il conclut que « les tendances de la pauvreté au cours des années quatre-vingt ont été dans l'ensemble plates, à l'exception des États-Unis et du Royaume-Uni ».

Au total, le problème de la pauvreté en Europe, quoique persistant, ne semble pas lié mécaniquement et uniquement à celui du chômage.

L'exclusion sociale

Cette conclusion ne doit pas conduire à négliger le chômage et ses conséquences en termes de bien-être. Il convient au contraire de garder en mémoire l'interpellation récente de Sen (1997), qui souligne le risque d'une certaine complaisance des Européens à l'égard de l'évolution du chômage, et oppose les perceptions d'un côté à l'autre de l'Atlantique : « *les valeurs de la société américaine autorisent l'indifférence à l'égard des pauvres, ce qui est impensable chez les Européens de l'Ouest élevés dans la culture de l'État providence. Mais ces mêmes valeurs américaines ne s'accommoderaient jamais des taux de chômage à deux chiffres que connaissent nombre de pays européens* ».

Ce qui en réalité rend le chômage insupportable aux yeux des Européens, ce n'est pas tant qu'il engendre la pauvreté, mais qu'il peut conduire à l'exclusion sociale. Ainsi, le Livre blanc de la Commission de l'Union européenne – *Croissance, compétitivité, emploi*, publié en 1994 – défendait-il la nécessité de la création d'emplois pour préserver « l'avenir de nos enfants, qui doivent pouvoir trouver des motifs d'espoir et d'action dans la perspective de participer à l'activité économique et sociale ».

Claire dans ses principes, cette affirmation prête à discussion quant aux voies par lesquelles la création d'emplois peut par elle-même mettre fin à l'exclusion sociale, notamment lorsqu'elle est obtenue au moyen de la flexibilité « à l'américaine » du marché du travail. Ceci amène à préciser la notion d'exclusion sociale. Ses origines mêmes sont incertaines : on attribue généralement le terme à René Lenoir, en raison du succès de son livre *Les exclus* (1974), mais Paugam (1996) observe que la notion d'exclusion sociale était déjà présente dans des écrits des années soixante, tels ceux de Pierre Massé et Jules Klanfer (1965). Il a commencé à être utilisé récemment dans les débats anglo-saxons, sans que sa signification ait été précisément définie. Sans doute est-ce d'ailleurs le flou qui entoure cette notion qui explique son succès, et si l'on en croit une synthèse de la littérature sociologique « un seul point fait l'accord des observateurs : l'impossibilité de définir les exclus à l'aide d'un critère unique. À l'issue de la lecture d'un nombre considérable d'enquêtes et d'articles se dégage un sentiment de profonde confusion parmi les experts » (Weinberg et Ruano-Borbalan, (1993) ; Silver, (1995)).

On peut toutefois dégager trois éléments qui reviennent régulièrement dans les débats sur la définition de l'exclusion. Le premier d'entre eux porte sur son caractère *relatif* : les individus sont « exclus » d'une société donnée, d'un territoire et d'une période déterminées. Bien qu'intuitive, cette idée de relativité a pourtant été critiquée. Ainsi, un ancien ministre britannique conservateur a-t-il pu déclarer : « Une personne qui dispose d'un niveau de vie comparable à celui d'un noble du Moyen Âge ne peut être regardée comme pauvre sous le seul prétexte qu'elle a eu l'infortune de naître à une période au cours de laquelle la grande majorité de la population dispose du niveau de vie des rois du Moyen Âge » (Joseph et Sumption, 1979).

Cependant, autant on peut concevoir une approche « absolue » de la pauvreté, autant cette approche est dépourvue de sens pour l'analyse de l'exclusion sociale. Connaître la trajectoire individuelle qu'une personne donnée a suivie ne suffit pas à déterminer si elle est ou non exclue. En général, les individus tombent dans l'exclusion à cause d'événements qui interviennent dans un autre secteur de la société, et en conséquence toute définition de l'exclusion doit prendre en compte le fonctionnement de la société toute entière. Au surplus, l'exclusion concerne plus souvent des groupes que des individus, ce que les économistes tendent à oublier en ne considérant que les individus ou les ménages isolés : par exemple, les

enquêtes par sondage auprès des ménages ne tiennent pas compte du fait que des personnes répondantes peuvent habiter dans la même rue ou le même quartier, alors qu'à l'inverse les institutions financières privées n'hésitent pas à utiliser le code postal pour « noter » les personnes en termes de capacité d'endettement, faisant ainsi toucher du doigt le caractère plus souvent collectif qu'individuel de l'exclusion.

Un deuxième élément de discussion autour de l'exclusion concerne les *mécanismes* de l'exclusion. L'exclusion implique une action conduite par un ou plusieurs agents. Ainsi, des personnes peuvent s'exclure elles-mêmes en se mettant à l'écart de l'économie, comme elles peuvent être exclues par exemple par une décision des banques de rejeter une demande de crédit ou par le refus d'un assureur de couvrir leur habitation. Un individu peut refuser un emploi et préférer vivre de transferts sociaux, mais il peut également être exclu du fait des stratégies des autres travailleurs (« insiders »), des syndicats, des employeurs ou des pouvoirs publics⁽³⁾. Lorsque l'on essaie de qualifier la situation d'une personne au regard de l'exclusion, il faut donc non seulement mesurer des phénomènes objectifs, mais également s'efforcer d'apprécier son degré de responsabilité par rapport à cette situation : a-t-elle la capacité de changer le cours de son existence et ainsi de résister au processus d'exclusion ?

Le troisième élément concerne la *dynamique* de l'exclusion. Des personnes sont exclues non seulement parce qu'à un moment donné elles n'ont pas d'emploi ni de revenu, mais plus généralement parce qu'elles n'ont que de faibles perspectives d'avenir, pour elles-mêmes ou pour leurs enfants. L'exclusion sociale peut se transmettre de génération en génération, et par conséquent il faut aller au-delà de la position sociale observée à un moment donné pour évaluer convenablement l'exclusion sociale. En d'autres termes, l'exclusion sociale se mesure non seulement à l'aboutissement *ex post* d'une trajectoire sociale, mais aussi à l'ensemble d'anticipations *ex ante* que peut faire une personne, ce qui suggère de disposer pour les études sur l'exclusion d'indicateurs d'anticipation de la position future sur le marché du travail ou du revenu futur.

Cette discussion ne permet évidemment pas de construire des indicateurs d'exclusion sociale aussi précis que ceux du chômage et de la pauvreté. Elle a toutefois permis d'identifier les questions centrales qui doivent être adressées aux politiques publiques.

(3) Les processus par lesquels les travailleurs peuvent être exclus selon les différentes théories du marché du travail sont présentés dans Cahuc et Zylberberg (1996) et Gazier (1996).

Les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et la flexibilité du marché du travail : le cas des économies anglo-saxonnes

Examinons à présent les conséquences des politiques nationales de lutte contre le chômage sur la pauvreté et l'exclusion sociale. À supposer que l'Europe réussisse à juguler le chômage, parviendra-t-elle à vaincre la pauvreté et l'exclusion ? À cet égard, les politiques menées dans les pays anglo-saxons dans le sens d'une plus grande flexibilité du marché du travail méritent un examen particulier, ce d'autant plus que leur mise en œuvre en Europe est recommandée par le Fonds monétaire international et d'autres organisations internationales.

Pour cette discussion, les théories macro-économiques du chômage sont utiles mais insuffisantes, dans la mesure où elles sont indifférentes à l'hétérogénéité des travailleurs selon la qualification, laquelle joue bien évidemment un rôle essentiel dans l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Même lorsque le salaire moyen est supérieur au seuil de pauvreté, la société peut comporter un nombre important d'actifs pauvres, car une plus grande flexibilité du marché du travail peut détériorer la position des travailleurs les moins rémunérés. Les modèles avec un « travailleur représentatif » ne permettent pas d'éclairer la question de l'exclusion sociale, sauf à considérer tous les chômeurs comme exclus, ce qui serait purement conventionnel.

Considérons un modèle alternatif d'appariement individuel des travailleurs aux emplois offerts par les employeurs. À l'issue de la négociation qui détermine les salaires, le travailleur est embauché si :

la *valeur de la production supplémentaire* (1) *due au travailleur* (2) est supérieure au *salaire de réservation du travailleur* (3)

+ le *coût de création de l'emploi* (4) x le *taux de « turnover » de la main d'œuvre* (5)

+ le *taux d'actualisation* (6) / le *pouvoir relatif de négociation de l'employeur* (7).

Dans cette formule, le salaire de réservation, qui est en théorie le salaire au-delà duquel le demandeur d'emploi accepte l'emploi offert, est en général estimé à la valeur de l'indemnisation du chômage, laquelle dépend du taux de remplacement offert par le système de protection sociale. En présence d'un salaire minimum, l'employeur n'a plus aucun pouvoir de négociation, et le deuxième membre de la formule devient pour un travailleur rémunéré au minimum :

le *salaire minimum* (8)

+ le *coût de création de l'emploi* (4) x le *taux de « turnover » de la main d'œuvre* (5)

+ le *taux d'actualisation* (6).

Les politiques de lutte contre le chômage se distinguent en ce qu'elles jouent différemment sur les huit paramètres des formules précédentes. Bien que l'impact de ces politiques sur le chômage soit incertain, on ne contestera pas qu'elles se traduisent bien par une baisse ⁽⁴⁾, mais on mettra essentiellement l'accent sur la contribution positive ou négative de ces politiques à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Améliorer « l'employabilité » des demandeurs d'emploi

Considérons en premier lieu la politique « d'employabilité » (« Welfare to Work »), à laquelle, au Royaume-Uni, le premier budget du nouveau chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, a accordé une nette priorité, même si ce type de mesures avait déjà été mis en œuvre par les précédents gouvernements conservateurs et dans d'autres pays. Le pilier de cette politique réside dans l'amélioration de la productivité des personnes au chômage et dans la réduction des coûts de création d'emploi (éléments (2) et (4) des formules précédentes). Ainsi, les programmes qui offrent une première expérience professionnelle aux jeunes, ou qui améliorent leur formation, ont un impact clairement positif en termes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en même temps qu'elles diminuent le chômage. L'élimination des « frictions » sur le marché du travail, du fait du caractère non instantané de l'adéquation des demandeurs d'emploi aux emplois offerts exerce des effets identiques. Ces mesures semblent bien adaptées à la nature relative de l'exclusion, en ce qu'elles s'efforcent de doter les demandeurs d'emploi des qualifications et de l'expérience des actifs occupés. Elles confortent les individus et élargissent le champ de leurs opportunités, et par là même leur ouvrent des perspectives pour l'avenir.

Ces mesures soulèvent néanmoins deux problèmes. D'une part, elles sont sans doute nécessaires mais non suffisantes : si l'on reprend les formules précédentes, la valeur de la production potentielle (élément (1) du membre de gauche de la relation) relève du côté « demande » de l'économie. Dès lors, il faut compléter l'évaluation de l'efficacité micro-économique des mesures par des considérations macro-économiques : une insuffisance de la demande globale peut en effet laisser inemployées les qualifications nouvellement acquises. D'autre part, les politiques d'amélioration de « l'employabilité » des personnes à la recherche d'un emploi mettent l'accent sur le côté « offre » du marché du travail – sauf lorsqu'elles comportent des subventions aux employeurs – et négligent la question des comportements d'embauche des firmes. D'une façon générale, dans les représentations des mécanismes de l'exclusion sociale, l'attention se porte plus fréquemment sur les comportements des travailleurs que sur ceux des employeurs.

(4) Une synthèse des politiques de lutte contre le chômage au Royaume-Uni peut être trouvée dans Gardiner (1997).

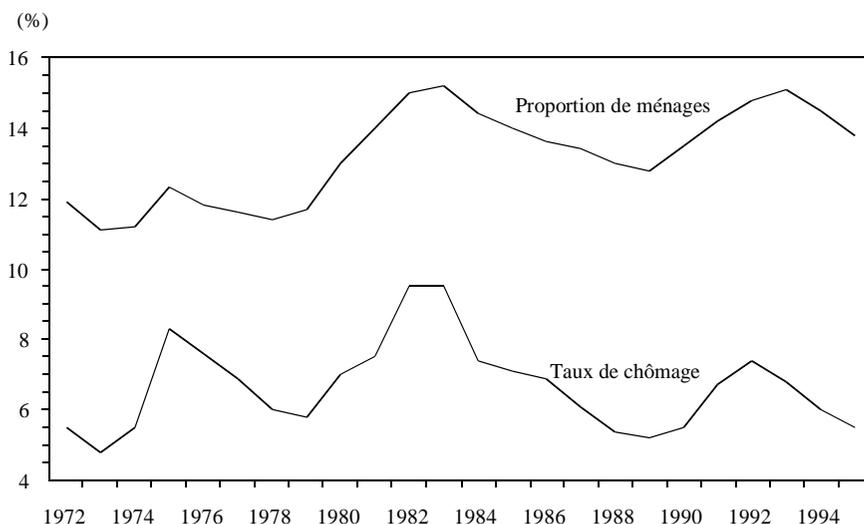
La flexibilité du marché du travail et la réduction de la taille du système de protection sociale

Un second groupe de politiques de lutte contre le chômage est constitué des mesures visant à réduire les salaires de réservation (élément (3) de la première version du membre de droite de la formule). Une explication immédiate de la différence de taux de chômage entre l'Europe et les États-Unis réside en effet dans le fait qu'en Europe les systèmes de protection sociale et les salaires minima contribuent à limiter la flexibilité à la baisse des salaires, entraînant une baisse de la demande de travail peu qualifié, tandis qu'aux États-Unis l'emploi des travailleurs peu qualifiés a pu être préservé au prix d'une baisse de leurs salaires. Ceci conduit certains courants d'opinion en Europe à préconiser une réduction de la générosité des systèmes de protection sociale et une diminution des salaires minima (élément (8) de la seconde version du membre de droite de la formule). Les salaires résultant de la négociation pourraient aussi être réduits par des mesures visant à augmenter le pouvoir de négociation des employeurs (élément (7)).

Au regard de ses effets sur la pauvreté ou l'exclusion sociale, une telle politique pourrait au mieux proposer un arbitrage entre un risque de pauvreté accru pour certains groupes et une amélioration de l'emploi pour d'autres. En termes de pauvreté, une réduction des transferts sociaux détériore la situation de ceux qui n'ont aucune chance de trouver un emploi, et les nouveaux embauchés reçoivent des salaires inférieurs à ceux des personnes précédemment occupées, ce qui va augmenter le risque de pauvreté auquel sont exposées les personnes actives. L'expérience américaine permet d'évaluer les conséquences de cette stratégie (voir graphique 9). En 1995, le taux de chômage aux États-Unis a retrouvé son niveau de 1972 (5,5 %), mais entre ces deux dates la pauvreté a augmenté de façon importante⁽⁵⁾. Selon une étude de Blank (1993), l'impact de l'emploi sur la réduction de la pauvreté s'est affaibli : de 1983 à 1989, les États-Unis ont connu une période de croissance, au cours de laquelle le taux de chômage est passé de 9,5 à 5,2 % (OCDE, 1995), mais dans le même temps le taux de pauvreté a connu une baisse qui n'a pas compensé la hausse enregistrée lors de la récession précédente. Toujours selon l'étude de Blank, l'explication de cette évolution réside dans un changement de la sensibilité des revenus des ménages pauvres à l'environnement macro-économique : alors qu'au cours de la croissance des années soixante, les individus défavorisés ont bénéficié de la croissance des salaires, ils ont été exposés dans la décennie quatre-vingt à une baisse de leurs salaires réels, et au total on a assisté à un élargissement de l'éventail des salaires.

(5) Notons que la mesure officielle de la pauvreté aux États-Unis repose sur un seuil qui est revalorisé en fonction de l'évolution des prix, alors qu'en Europe, le seuil de pauvreté évolue comme les revenus moyens.

9. Taux de pauvreté et taux de chômage aux Etats-Unis



Sources : OCDE (1997), Committee of Ways and Means (1992) et US Bureau of the Census (1996).

Pour revenir plus directement à l'exclusion sociale, quel est l'impact des politiques d'emploi « à l'américaine » sur les trois éléments (relativité, mécanismes, dynamique) qui la caractérisent ? Dans la mesure où ces politiques accusent un écart entre la rémunération des emplois existants et celle des emplois nouvellement créés, elles accentuent le caractère relatif de l'exclusion. Dès lors, si la croissance de l'emploi a pour contrepartie une détérioration relative des revenus les plus faibles, elle risque de laisser persister la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, il est permis de penser que les nouveaux emplois, certes faiblement rémunérés, améliorent les perspectives futures, ce qui, dans la dimension dynamique de l'exclusion sociale, constituerait un point positif. Pour valider une telle hypothèse, il faudrait déterminer si ces nouveaux emplois constituent une étape vers l'emploi stable ou s'ils ne sont qu'une interruption provisoire dans des trajectoires professionnelles caractérisées par le chômage récurrent : ceci suggère une amélioration de la connaissance des dynamiques individuelles sur le marché du travail. Enfin, quant à la dimension des mécanismes de l'exclusion sociale, le fait de retrouver un emploi réduit la dépendance à l'égard des transferts publics, mais d'un autre côté il n'est pas sûr que tout épisode de retour à l'emploi restaure automatiquement les capacités d'autonomie personnelle des individus. O'Brien (1986), citant une étude de Bakke (1933) sur la crise des années trente aux États-Unis, note que « la perte d'emploi n'explique pas à elle seule le désœuvrement et la dégradation

du moral des chômeurs. Ces attitudes trouvent aussi leur origine dans le passé professionnel des chômeurs au cours duquel ils ont progressivement acquis l'impression qu'ils perdaient le contrôle de leurs vies ». En définitive, c'est moins la diminution statistique du chômage que la qualité des nouveaux emplois qui est cruciale pour la réduction de la pauvreté.

Le rôle des employeurs

Or les comportements des employeurs sont déterminants sur la nature des emplois créés, ce que la théorie économique contemporaine a tendance à sous-estimer. Il est impossible de négliger les comportements d'embauche des employeurs dans l'analyse du chômage européen. On doit ainsi se poser les questions suivantes : comment les entreprises déterminent-elles les flux de création et de destruction d'emplois ? Certaines personnes sont-elles exclues du marché du travail du fait des politiques d'embauche des firmes ? Si, par exemple, les employeurs considèrent que la durée moyenne de présence d'un salarié dans l'entreprise est appelée à se réduire et ajustent leur emploi sur la base d'un taux de « turnover » élevé (élément (5) du membre de droite des formules précédentes), ils doivent réduire leur demande d'emploi. De plus, la demande d'emploi des entreprises doit également être moins dynamique si les employeurs ont des stratégies davantage « court termistes » que dans le passé, ce qui se traduit par une augmentation du taux d'actualisation des profits futurs (élément (8) du membre de droite des formules). La discussion sur l'horizon de la planification des firmes ne doit pas être limitée à l'analyse des comportements d'investissement et aux marchés des capitaux, mais elle s'applique également au marché du travail.

Les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et les « trappes à chômage »

Retournons à présent à l'approche micro-économique de la pauvreté et des politiques visant à sa réduction, en examinant le rôle du système de protection sociale. L'analyse conduite dans la partie précédente résumait la protection sociale à un seul indicateur, le taux de remplacement offert par le système d'indemnisation du chômage, représentatif du salaire de réservation. Mais en réalité, le salaire de réservation dépend de bien d'autres aspects de la protection sociale, en particulier d'aspects institutionnels et notamment de l'équilibre entre assurance sociale et assistance.

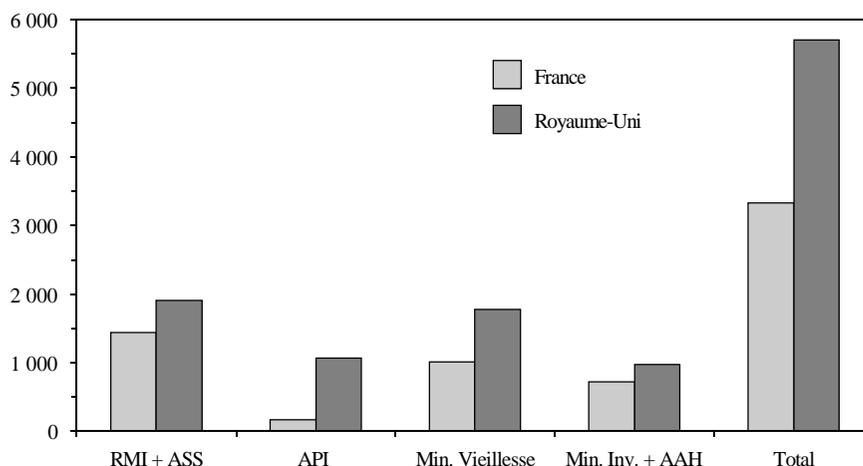
Les « trappes à chômage » et les limites des prestations sous condition de ressources

L'un des traits majeurs de la politique sociale menée au Royaume-Uni par les gouvernements conservateurs réside dans le développement des prestations sociales versées sous condition de ressources. Dans le cas des

prestations d'indemnisation du chômage, ceci s'est traduit par une limitation à six mois de la période de versement des prestations d'assurance chômage et un resserrement des conditions de durée antérieure de cotisation. De ce fait, la grande majorité des chômeurs, dans une proportion d'environ 80 %, bénéficie aujourd'hui de prestations soumises à condition de ressources, alors que la proportion correspondante en France n'est que de 30 %. Si l'on rapproche les minima sociaux français et britanniques (voir graphique 10), on constate que le nombre d'allocataires est nettement supérieur au Royaume-Uni relativement à la France. Ceci est vrai en particulier du sous-ensemble formé des prestations de solidarité versées aux chômeurs (allocation de solidarité spécifique, ASS) et du revenu minimum d'insertion (RMI), alors même que le nombre de demandeurs d'emploi est supérieur de 20 % en France.

10. Bénéficiaires des minima sociaux en France et au Royaume-Uni

(milliers)



Note : Les bénéficiaires des minima sociaux en France et au Royaume-Uni ont été répartis approximativement en quatre catégories correspondant à la législation française : les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ; les bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (API) ; les bénéficiaires du minimum vieillesse ; les bénéficiaires du minimum invalidité et de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH).

Sources : CSERC (1997) et Department of Social Security (1997a).

Ce développement des prestations sociales sous condition de ressources au Royaume-Uni a renforcé les « trappes à chômage », en raison de l'application des conditions de ressources à l'ensemble du revenu du ménage. Par exemple, dans un couple, le retour à l'emploi d'un des deux membres se

traduit par une baisse des prestations perçues par le ménage. Evans (1996) a ainsi calculé l'effet sur le revenu familial de l'accès à un emploi à temps partiel faiblement qualifié de l'épouse d'un demandeur d'emploi selon que le couple vit à Paris ou à Londres. Si ce couple n'a pas d'enfant, le passage à l'emploi de l'épouse n'apporte aucun gain à Londres, alors que le revenu net est amélioré de 18 % à Paris. Si ce couple a deux enfants, les gains respectifs sont de 9 % à Londres et de 18 % à Paris.

L'expression « trappe à chômage » désigne les situations dans lesquelles le fait pour un chômeur d'accepter un emploi ne se traduit pas par un gain de revenu net, et donc dans lesquelles la reprise d'emploi n'entraîne pas automatiquement la sortie de la pauvreté. Le fait que les « trappes » ont pour origine l'application des conditions de ressources au revenu global des ménages aboutit à une forte discrimination entre les ménages qui comptent des personnes qui occupent un emploi et ceux au sein desquels il n'y a aucun actif occupé. Une évolution marquante au Royaume-Uni réside dans la croissance de la proportion de familles qui n'ont aucun revenu tiré du travail, et ce au cours de la période même pendant laquelle le chômage a baissé. Une telle évolution est particulièrement importante pour la compréhension de l'exclusion sociale si l'on analyse les ménages comme des réseaux au sein desquels s'échangent des expériences professionnelles : ne pas avoir dans son « ménage-réseau » de personne occupant un emploi constitue sans nul doute un handicap pour l'accès à l'emploi.

Les prestations liées à l'emploi

La présence de « trappes à chômage » dans les dispositifs sociaux, en particulier dans l'indemnisation du chômage a suscité un regain d'intérêt en faveur des avantages sociaux réservés aux personnes qui ont un emploi. Ainsi, les États-Unis ont mis en place « l'Earned Income Tax Credit » (EITC), qui consiste en un crédit d'impôt remboursable s'appliquant à l'impôt fédéral sur le revenu payé par les ménages à faible revenu. Le montant du crédit augmente d'abord avec les gains, puis atteint un maximum à partir duquel il décroît pour finir par s'annuler. Certes, les bénéficiaires supportent des taux marginaux d'imposition implicite élevés à partir du moment où le crédit d'impôt décroît, mais cet effet négatif est dominé par l'impact positif sur l'activité de la partie croissante du crédit (Scholz, 1996).

Cette stratégie vise donc à séparer les prestations liées à l'emploi de celles liées à l'inactivité : si elle permet d'améliorer les incitations à l'activité, elle a cependant pour inconvénient de rendre le système de transferts sociaux plus complexe, et donc de perturber les comportements de recherche d'emploi. Par exemple, un certain délai peut s'écouler avant que le crédit d'impôt ne s'applique, et de ce fait l'incitation à la reprise d'activité peut se trouver diminuée, notamment si la personne a une probabilité réduite de trouver un emploi stable. Par ailleurs, le bénéfice du crédit d'impôt est

réservé aux personnes qui occupent un emploi rémunéré, et ne concerne pas les personnes qui se dédient à des activités bénévoles, lesquelles, bien que n'offrant pas une solution immédiate à la pauvreté, peuvent améliorer les perspectives futures. En particulier, le temps consacré par un inactif à l'éducation de ses enfants ou aux soins à des ascendants ayant perdu leur autonomie n'ouvre pas droit aux prestations sociales réservées aux personnes occupant un emploi.

Le « revenu de citoyenneté »

Les limites des dispositifs tels que l'EITC aux États-Unis ont conduit à examiner une solution alternative : le « revenu de citoyenneté », dénommé aussi parfois « allocation universelle », qui, dans sa version la plus générale, consiste à remplacer toutes les prestations sociales existantes par un transfert unique versé à tous les individus sans condition de ressources ni d'aucune autre sorte. Ce transfert se substituerait également à toutes les réductions d'impôt, et de ce fait il réaliserait une fusion de l'impôt sur le revenu et des transferts sociaux, l'impôt sur le revenu devant cependant rester collecté séparément. Les premières versions de ce dispositif l'associaient à un impôt sur le revenu qui deviendrait simplement linéaire, mais une forme plus complexe maintenant une certaine progressivité du barème de l'impôt sur le revenu est également concevable.

Cette présentation, on l'a dit, est la plus radicale : on peut la nuancer en envisageant une version du « revenu de citoyenneté » qui compléterait l'assurance sociale sans s'y substituer en totalité. Ce dispositif a également été critiqué en raison de son excessive inconditionnalité, et parce qu'il risque de réduire les efforts individuels que déploient les individus pour trouver les emplois adéquats à leurs qualifications, et par là même engendrer une nouvelle forme de dépendance. En pratique, l'inconditionnalité du « revenu citoyen » pourrait être atténuée, et on a vu émerger des propositions de « revenu de citoyenneté » lié à l'activité. On peut ainsi imaginer de réserver ce revenu aux personnes occupant un emploi, salarié ou non salarié, à celles qui sont absentes du travail pour cause de maladie, invalidité, chômage, retraite, aux individus suivant des programmes de formation, et enfin à ceux qui se consacrent à l'éducation des enfants ou à l'aide aux personnes âgées ou handicapées. Les conditions d'ouverture du droit à ce transfert ne se résument donc pas à l'exercice d'une activité rémunérée, et au contraire expriment une conception élargie de la participation à la vie sociale. Certes, de nombreuses difficultés restent à résoudre pour parvenir à la mise en œuvre de ce « revenu de citoyenneté » conditionnel ; en particulier, on peut anticiper que des personnes vont modifier leurs comportements pour remplir les conditions. Mais comme ces changements de comportement vont dans le sens de l'insertion dans la société, ils sont assurément admissibles : pour lutter contre l'exclusion sociale, mieux vaut accorder le bénéfice du « revenu

de citoyenneté » à un inactif qui prend un emploi à temps partiel que de créer un dispositif réservé aux inactifs.

Les politiques de lutte contre la pauvreté à l'échelon européen

Il est bien connu que l'Union européenne ne dispose que de prérogatives limitées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et il n'existe pas à l'heure actuelle de volonté commune des États nationaux d'aller vers une extension de ces prérogatives, comme en témoigne l'enlèvement des précédents programmes européens contre la pauvreté. Pourtant, l'Union européenne pourrait jouer un rôle important dans la surveillance de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale et dans la mise en évidence de l'impact de ces questions sur les autres politiques. On rappelle notamment qu'il serait souhaitable que l'Europe consacre davantage de ressources à la production de données régulières sur la pauvreté.

Des critères de performance dans la lutte contre la pauvreté

La surveillance de l'évolution de la pauvreté peut être tout d'abord organisée au niveau des résultats globaux. On pourrait ainsi envisager la mise en place d'un pendant social aux critères de Maastricht. Pour participer à la première phase de l'Union économique et monétaire, les États membres doivent satisfaire aux critères de convergence inscrits dans le Traité : stabilité des taux de change, stabilité des prix, convergence des taux d'intérêt, maintien du déficit et de la dette des administrations publiques en deçà de certaines limites. Ces critères ont également été déclinés au niveau national : ainsi, au Royaume-Uni, le gouvernement a affiché une nouvelle stratégie macro-économique au lendemain de la sortie de la livre du Système monétaire européen en octobre 1992, basée sur un objectif explicite d'inflation, que le nouveau gouvernement travailliste a reprise à son compte.

Par analogie avec les critères macro-économiques, l'auteur du présent rapport a suggéré dans le passé que le Royaume-Uni prenne des engagements du même ordre dans le domaine de la pauvreté (Atkinson, 1996). Il serait souhaitable de fixer un objectif de réduction de la pauvreté, et de suivre l'avancement vers cet objectif à l'aide d'un rapport périodique. Cette proposition n'a pas été retenue par le gouvernement du Royaume-Uni. Toutefois, le gouvernement irlandais a adopté en 1997, en application des résolutions du sommet social des Nations unies à Copenhague en 1995, un « Plan national contre la pauvreté », comportant un objectif explicite de réduction de la pauvreté : au cours des années 1997 à 2007, ce plan devra permettre une réduction d'un tiers du nombre de personnes en grande pauvreté. La tentative du gouvernement irlandais pourrait être relayée par la fixation d'un objectif de lutte contre la pauvreté à l'échelon européen.

Une instance d'évaluation de l'impact des programmes communautaires sur la pauvreté

La surveillance de l'évolution de la pauvreté peut aussi être assurée à des niveaux plus fins. L'Union européenne met en œuvre un grand nombre de politiques, qui sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la pauvreté et l'exclusion dans les États membres. Il paraît nécessaire de mettre en place une instance chargée d'évaluer l'impact sur la pauvreté de ces différentes politiques. Une telle instance devrait être transversale aux diverses directions générales de la Commission, à l'image de l'Unité sur l'exclusion sociale au Royaume-Uni qui est une structure interministérielle.

Le Livre blanc de la Commission de 1994 (*Croissance, compétitivité, emploi*) suggère une application concrète de cette recommandation. Il proposait un plan d'action visant à promouvoir les technologies de l'information, les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, l'éducation et la formation, ainsi que l'allègement des charges sociales sur les bas salaires. Pour chacune de ces actions, il serait souhaitable de considérer son impact non seulement sur la croissance, mais aussi sur la situation personnelle des individus et des ménages. À cet égard, il conviendrait d'apporter des réponses aux questions suivantes : la diffusion des technologies de l'information a-t-elle ouvert des perspectives nouvelles à ceux qui se sont marginalisés à l'issue de leur parcours scolaire traditionnel ? ou au contraire, les difficultés des ménages pauvres à équiper les enfants de matériel informatique renforcent-elles leur risque d'exclusion ?

Développer les expériences

On peut enfin assigner à la Commission de l'Union européenne le rôle de développer l'expérimentation de mesures de politique sociale. Dans les discussions entre économistes sur les politiques d'amélioration de « l'employabilité » des personnes fragiles, les lacunes de la connaissance des propriétés des diverses formes d'intervention publique sur le marché du travail ont été soulignées (Gardiner, 1997). Aux États-Unis, les expériences réalisées au moyen d'échantillons aléatoires d'individus auxquels sont proposés diverses variantes de politique sociale, sont aujourd'hui d'usage courant.

De telles expériences seraient certainement utiles en Europe, et c'est évidemment à l'Union européenne qu'il reviendrait de promouvoir leur mise en œuvre. Pour être réellement efficaces, ces expériences devraient être « contrôlées », de façon à observer convenablement l'impact d'une politique sur l'échantillon qui en bénéficie, par rapport aux comportements d'un autre échantillon qui n'en bénéficie pas, le tirage aléatoire des deux échantillons garantissant qu'ils ont tous deux des caractéristiques identiques. Elles devraient être également réalisées dans plusieurs pays, de façon à éliminer l'effet des caractéristiques spécifiques à chaque pays. Par exemple, une telle

expérimentation pourrait porter sur le « revenu de citoyenneté » conditionnel comme alternative aux minima sociaux existants, qui serait proposé aux habitants d'un échantillon de villes dans différents pays, dont on mesurerait les comportements d'offre de travail et autres sur une période de trois ans. Un tel protocole permettrait d'une part d'identifier l'impact en termes de réinsertion sociale du nouveau dispositif, et d'autre part d'évaluer les difficultés de sa gestion.

Quels que soient les avantages de cette démarche expérimentale, il convient d'en souligner cependant les difficultés sur le plan légal et éthique. Ces difficultés sont le plus souvent contournées en offrant aux personnes sélectionnées la faculté de refuser l'expérience. De plus, le coût de ces méthodes est élevé, mais toutefois moindre que le coût d'une politique sociale qui échoue à atteindre ses objectifs.

Remarques finales

En conclusion de ce rapport, on soulignera simplement que si l'attention y a été portée principalement sur l'exclusion du marché du travail, cela ne signifie pas que l'on ait volontairement négligé d'autres aspects de l'exclusion, comme l'exclusion du logement, de l'éducation, du crédit ou de la santé. Plus généralement, il existe aussi des formes d'exclusion de la consommation que la tarification des services publics peut permettre de combattre, comme Claude Henry (1997) l'avait exposé devant le Conseil d'analyse économique.

Traduit de l'anglais par Laurent Caussat

Références bibliographiques

- Atkinson A. B. (1996), « Promise and performance : Why we need an official poverty report », in Barker P., éditeur, *Living as Equals*, Oxford University Press, Oxford.
- Bakke E. (1933), *The Unemployed Man*, Nisbett, London.
- Becker I. (1997), « Die Entwicklung von Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten Bundesländern von 1962 bis 1988 » in Becker I., et Hauser R., *Einkommensverteilung und Armut*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Blank R. M. (1993), « Why were Poverty Rates so High in the 1980s ? », in Papadimitriou D. B., et Wolff E. N., éditeurs, *Poverty and Prosperity in the USA in the Late Twentieth Century*, Macmillan, Basingstoke.
- Blank R. M. et Blinder A. S. (1986), « Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty », in Danziger S. H., et Weinberg D. H., éditeurs, *Fighting Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Cahuc P. et Zylberberg A. (1996), *Économie du travail*, De Boeck, Brussels.
- Chambaz C. (1997), « La pauvreté en France et en Europe », *INSEE première*, n° 533.
- Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (1996), *La Povertà in Italia 1980-1994*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rome.
- Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (1996a), *La Povertà in Italia 1995*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rome.
- Committee on Ways and Means (1992), *1992 Green Book*, U.S. House of Representatives, Washington, DC.
- CSERC (1997), *Minima sociaux : entre protection et insertion*, La Documentation française, Paris.

- Department of Social Security (1992), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1988/89*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1993), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1990/91*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1994), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1991/92*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1995), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1992/93*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1996), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1993/94*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1997), *Households Below Average Income : A Statistical Analysis 1979-1994/95*, HMSO, London.
- Department of Social Security (1997a), *Social Security Departmental Report 1997-98 to 1999-2000*, Cm 3613, HMSO, London.
- European Commission (1994), *Growth, Competitiveness, Employment*, Brussels.
- Eurostat (1990), « Inequality and Poverty in Europe (1980 -1985) », *Rapid reports, Population and social conditions*, n° 7.
- Evans M. (1996), « Out for the Count », *Welfare State Programme Discussion Paper 111*, London School of Economics.
- Gardiner K. (1997), *Bridges from benefit to work*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Gazier B. (1996), « Implicites et incomplètes : les théories économiques de l'exclusion » in Paugam S., 1996, éditeur, *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Hagenaars A., de Vos K. et Zaidi A. (1994), *Poverty Statistics in the late 1980s*, Eurostat, Luxembourg.
- Hauser R. (1997), « Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern von 1990 bis 1995 » in Becker I. et Hauser R., *Einkommensverteilung und Armut*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Hauser R. (1997), « The development of income distribution in the Federal Republic of Germany during the 1970s and 1980s » in Gottschalk P., Gustafsson B., et Palmer E., éditeurs, *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Henry C. (1997), *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, PUF, Paris.

- INSEE (1995), Synthèses, n° 1, *Revenus et patrimoine des ménages*, Paris.
- INSEE (1996), Synthèses, n° 5, *Revenus et patrimoine des ménages*, Paris.
- Joseph Sir Keith, et Sumption J. (1979), *Equality*, John Murray, London.
- Klanfer J. (1965), *L'Exclusion sociale*, Bureau de recherches sociales, Paris.
- Lenoir R. (1974), *Les Exclus*, Le Seuil, Paris.
- Mandelson P. (1997), *Labour's Next Steps : Tackling Social Exclusion*, Fabian Pamphlet 581, London.
- Massé P. (1969), *Les dividendes du progrès*, Le Seuil, Paris.
- O'Brien G. (1986), *Psychology of Work and Unemployment*, Wiley, Chichester.
- OCDE (1997), *Historical Statistics 1960-1995*, OCDE, Paris.
- Paugam S. (1996), éditeur, *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Scholz J. K. (1996), « In-Work Benefits in the United States : The Earned Income Tax Credit », *Economic Journal*, vol. 106, pp. 156-169.
- Sen A. K. (1997), « Inequality, Unemployment and Contemporary Europe », *Development Economics Research Programme Discussion Paper*, London School of Economics.
- Silver H. (1995), « Reconceptualizing social disadvantage : Three paradigms of social exclusion », in Rodgers, G., Gore, C., et Figueiredo, J. B., éditeurs, *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, BIT, Genève.
- Smeeding T. M. (1997), « Financial Poverty in Developed Countries : The Evidence from LIS- Final Report to the UNDP », *LIS Working Paper* 155.
- US Bureau of the Census (1996), *Poverty in the United States : 1995*, Current Population Reports Series P-60, n° 194, Washington DC.
- De Vos K. et Zaidi A. (1995), *Equivalence Scale Sensitivity of Poverty Statistics for the Member States of the European Community*, Economics Institute, Tilburg.
- Weinberg A. et Ruano-Borbalan J.-C. (1993), « Comprendre l'exclusion », *Sciences humaines*, vol. 28, pp. 12-15.

La pauvreté, sa mesure et son évolution

Michel Glaude

Directeur des Statistiques Démographiques et Sociales à l'INSEE

« Alors que tout un chacun est persuadé de pouvoir reconnaître un pauvre dans la rue quand il le croise, le statisticien semble incapable de les dénombrer ! ».

C'est par ce constat contradictoire que H. Herpin et D. Verger introduisent le numéro spécial que *Économie et statistique* vient de publier sur la pauvreté, fruit d'un travail collectif associant statisticiens, sociologues et économistes et qui fournit une grande partie de la trame de cette présentation.

Compte tenu de l'importance des conventions retenues pour « mesurer » la pauvreté, nous rappellerons tout d'abord les difficultés et les enjeux d'une telle mesure. Puis des résultats statistiques seront présentés dans une deuxième partie sur le niveau et l'évolution de la pauvreté en France et en Europe. Une dernière partie sera consacrée à une meilleure compréhension des phénomènes économiques et sociaux à l'origine de ces constats statistiques.

Un phénomène complexe à appréhender, nécessitant différentes approches

Une définition européenne a été adoptée au Conseil européen de décembre 1984. Sont considérées comme pauvres « les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles

vivent ». Bien que cette définition ne soit guère directement opérationnelle, on notera qu'il y est fait référence à une pluralité de ressources (et non au seul revenu monétaire), qui ne permettent pas d'atteindre un minimum en termes de conditions de vie définies au niveau de chaque État (et non au niveau communautaire).

Un examen approfondi des travaux des économistes et des sociologues pour mesurer la pauvreté conduit les auteurs du dossier de *Économie et statistique* à retenir plusieurs approches :

- une pauvreté « monétaire » caractérisée par une insuffisance de revenus, approche privilégiée dans la plupart des travaux et notamment dans les comparaisons internationales ;
- une pauvreté « d'existence » caractérisée par l'absence de biens d'usage ordinaire ou de consommations de base ;
- une pauvreté « subjective » reposant sur la propre perception qu'ont les ménages de l'aisance dans laquelle ils vivent ou de l'écart entre leur revenu et le minimum nécessaire ;
- on peut enfin compter les pauvres comme ceux qui perçoivent une aide dont un des objectifs est de lutter contre la pauvreté, c'est l'approche « administrative ».

Avant de proposer des mesures chiffrées dans le cas français et sans entrer dans un luxe de réflexions conceptuelles, il est nécessaire de présenter les hypothèses et conventions qui sous-tendent ces travaux.

La définition de la pauvreté est essentiellement conventionnelle

Quelle que soit l'approche retenue, son opérationnalisation repose sur des conventions. Il s'agit en effet d'isoler une population pauvre au sein de la population totale, alors qu'aucune rupture n'apparaît dans les distributions des caractéristiques observées.

Prenons l'exemple du *seuil monétaire*, fixé dans un certain nombre de travaux de l'INSEE à la moitié du revenu médian par unité de consommation.

- Le coefficient de 50 % appliqué à la médiane des niveaux de vie est arbitraire. D'autres seuils (40 ou 60 %) sont d'ailleurs utilisés, qui bien sûr font notablement varier le nombre de pauvres.

- Au lieu de se référer à la médiane des niveaux de vie, il serait possible d'utiliser la moyenne, comme dans d'autres pays européens. La médiane est préférable d'un point de vue technique (robustesse des résultats par rapport aux valeurs extrêmes de la distribution). Elle renvoie à la comparaison avec le niveau de vie des classes moyennes alors que la moyenne est aussi sensible aux niveaux de vie élevés.

- Plusieurs échelles d'équivalence (nombre d'unités de consommation associées à chaque ménage) peuvent être choisies pour calculer les revenus par unité de consommation (cf. encadré).

- Enfin, quelle définition du revenu retenir ? Faut-il inclure les revenus en nature (loyers fictifs, services publics individualisables, production domestique...), les aides et transferts entre ménages (importants dans le cas des étudiants)... ? Et surtout sur quelle période de temps faut-il observer le revenu ? Un mois, une année ou quelques années (pour lisser les aléas des trajectoires individuelles) ?

Dans l'approche par *les conditions de vie*, l'arbitraire est tout aussi, sinon plus, grand. Pour définir le « manque de bien-être matériel et social perçu comme défavorable par la majorité » les tenants de cette approche recommandent de choisir des items correspondant à une pratique répandue dans plus de la moitié de la population et jugée de plus indispensable par plus de la moitié des gens (Lollivier et Verger (1997)). Malgré ces contrôles par « la fréquence » et le « consensus », une telle conception n'est pas à l'abri de la critique du paternalisme, où une majorité déciderait ce qui est bien pour l'ensemble et quel est le mode de vie normal, voire de la critique de l'ethnocentrisme, où le chercheur se trompe sur l'universalité de son point de vue.

Dans une certaine mesure, le recours aux réponses directes des ménages comme indicateur de leur bien être, approche *subjective*, permet de réduire l'hétérogénéité des situations individuelles et la diversité des besoins et des préférences. De plus, la comparaison de la réponse à la question sur « le revenu minimum dont un ménage comme le vôtre devrait disposer pour vivre » avec le revenu de chaque ménage interviewé fournit une évaluation directe du nombre des ménages pauvres. Malheureusement, cette approche et les éventuelles sophistications proposées par les universitaires de Leyde (pour déterminer le seuil de pauvreté, on ne retient que les évaluations proposées par les ménages dont les ressources sont au voisinage de ce seuil, en ignorant les seuils plus élevés spontanément proposés par les « riches ») fournit des taux de pauvreté de l'ordre d'un tiers de la population des pays européens, qui sont difficilement compatibles avec l'opinion commune.

Les auteurs sont alors obligés de paramétrer leur système et donc d'y introduire une dose d'arbitraire. Plus fondamentalement cette approche, dite subjective, est aussi limitée non seulement parce qu'on ne ferait guère confiance aux « riches » pour définir le minimum nécessaire, mais parce qu'il peut être tout aussi dangereux de recourir aux réponses de « pauvres » qui pour de multiples raisons peuvent parfaitement se contenter de leur sort (phénomène dit des « préférences accommodantes »).

Le choix de l'échelle d'équivalence

Une échelle d'équivalence appréhende deux éléments. D'une part, l'importance des économies d'échelle que les ménages de grande taille réalisent en partageant les biens collectifs tels que l'équipement du logement. D'autre part, l'importance des besoins d'un enfant par rapport aux besoins d'un adulte. La question se pose donc de savoir quel poids il convient d'attribuer à l'adulte ou à l'enfant supplémentaire.

Depuis plusieurs décennies, les statisticiens utilisaient l'échelle d'Oxford (1 unité de consommation pour le premier adulte, 0,7 unité de consommation pour chaque adulte supplémentaire, 0,5 unité de consommation pour chaque enfant). Cette échelle était issue des besoins nutritionnels, évalués aux dires d'experts durant la Seconde Guerre mondiale.

Aujourd'hui, une nouvelle échelle se généralise, où l'adulte supplémentaire ne compte plus que pour 0,5 et l'enfant pour 0,3. Cette échelle peut être justifiée par l'observation de la structure de la consommation, ou par des questions d'opinion au sujet de l'aisance financière. De ce point de vue, un nouveau travail réalisé à l'INSEE permet, avec certaines conventions, d'estimer que si la personne seule compte pour une unité de consommation, chaque adulte supplémentaire comptera pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3 (Hourriez et Olier, 1997).

La pauvreté est devenue une notion relative

Au siècle dernier, les réflexions sur le seuil de pauvreté portaient sur la notion de minimum vital pour ne pas sombrer dans la misère, voire la mort. Ce niveau absolu était déterminé à l'aide d'enquêtes nutritionnelles et valorisé au prix du marché local pour définir des seuils absolus de subsistance. C'est toujours la voie suivie aux États-Unis pour calculer différents seuils officiels de pauvreté et les actualiser. Cependant, l'approche retenue aux États-Unis n'est pas totalement absolue. En effet, le coût de la ration alimentaire minimale est étendu à l'ensemble du budget en utilisant la part de l'alimentation observée dans le budget des différents types de famille, part qui dépend des habitudes de consommation. Le pouvoir d'achat associé au seuil varie donc au cours du temps. Ainsi, même les méthodologies qui cherchent à déterminer des seuils absolus comportent une part non négligeable d'approche « relative ».

Aujourd'hui, les autres définitions mentionnées pour les pays développés sont en général relatives, qu'il s'agisse de l'approche monétaire, par les conditions de vie ou subjective. Un seuil relatif évolue au rythme du niveau de vie du pays. Le taux de pauvreté se ramène alors à un indicateur d'inégalité. Si la distribution relative des revenus ne change pas, le taux de pauvreté n'évoluera pas non plus. De même, les comparaisons dans l'espace, avec un seuil de pauvreté relatif à chaque zone géographique, mesurent plutôt des degrés différents d'inégalité au sein de chaque pays ou région et non des différences de niveaux (voir infra pour les conséquences sur les comparaisons européennes). C'est plus le partage du gâteau qui compte que la taille de celui-ci !

Cette référence aux modes et conditions de vie ayant cours dans l'environnement des ménages étudiés est fondée sur la notion de communauté nationale ou locale. Elle est aussi confortée par les études liant la satisfaction ou le bien-être aux évolutions des niveaux de vie, au moins en partie. Le choix d'un seuil relatif s'inspire de la thèse selon laquelle la croissance économique étendrait parallèlement les besoins et n'améliorerait guère le bien-être ressenti par les ménages. Cette thèse peut être testée au moyen de questions d'opinion. Interrogés dans une enquête par sondage sur le revenu minimum qu'ils estiment nécessaire pour subvenir à leurs besoins, les ménages indiquent un montant qui s'accroît en fonction de leur revenu. L'élasticité-revenu de ce « revenu minimum nécessaire » est toutefois inférieure à l'unité. Elle serait de l'ordre de 0,6 à 0,8 qu'elle soit estimée longitudinalement (Kilpatrick, 1973) ou transversalement (Gardes et Loisy, 1997). Autrement dit, au vu de ces résultats, si le revenu augmente de 1 %, le « revenu minimum nécessaire » augmente de 0,6 à 0,8 %. La croissance économique s'accompagne donc bien d'un accroissement des besoins (ce qui justifie l'approche relative), mais cet accroissement des besoins semble moins rapide que celui du revenu (ce qui signifie qu'une approche purement relative n'est pas totalement justifiée et qu'il faudrait se tourner vers une approche intermédiaire entre l'absolu et le relatif).

Sans remettre en question la pertinence de l'approche relative de la pauvreté, ceci invite à la compléter par des éléments de mesure d'une pauvreté absolue non au sens d'un minimum nutritionnel mais plutôt dans l'optique d'un seuil de « grande pauvreté » ou d'exclusion. Différents éléments pourraient être rassemblés :

- étude des situations de rupture conduisant à la perte du logement ;
- évaluations d'experts sur le minimum nécessaire pour survivre dans différentes situations sociales plus ou moins transitoires, ou sur le minimum de confort domestique ;
- opinions de la population, non sur leur propre situation, mais sur leur disponibilité à financer des transferts monétaires en direction des ménages pauvres...

Trois approches de la pauvreté

Les trois approches de la pauvreté (monétaire, par les conditions de vie, ou subjective) ont été mises en œuvre simultanément sur les données des 7 300 ménages du Panel européen enquêtés en octobre 1994. Si l'on isole au bas de chaque échelle environ la même proportion (10 %) de ménages pauvres, on obtient trois populations dont le recouvrement est très partiel. Un peu moins de 2 % des ménages cumulent les trois formes de pauvreté, mais 25 % des ménages présentent au moins un des trois aspects étudiés et environ 8 % cumulent au moins deux dimensions (Lollivier et Verger, 1997).

Cette concordance très partielle que l'on retrouve dans d'autres études (sur l'Irlande et par exemple sur la Slovaquie (Fall et *alii*, 1997) pourrait être le signe d'une forte multidimensionnalité du phénomène de pauvreté où chaque aspect renverrait à une logique d'inégalités particulières. Mais elle n'est probablement que le signe d'une approche insatisfaisante par chaque critère d'une même variable latente. L'étude dynamique des trois formes de pauvreté est actuellement en cours. Les premiers résultats suggèrent que la faible corrélation apparente entre les trois formes de pauvreté résulte en partie d'erreurs de mesure aléatoires sur les revenus, les conditions de vie, ou le bien-être subjectif.

Les ménages qui présentent simultanément les trois « symptômes » (2 %), surreprésentent les sans diplôme, ceux qui ont dû arrêter leurs études pour des raisons financières, les familles monoparentales ou les hommes seuls faiblement insérés sur le marché du travail, ceux qui ont connu le chômage, les étrangers (surtout Africains), ceux qui souffrent de handicaps de santé et ceux qui n'ont pas ou très peu de patrimoine. On a bien là les caractéristiques d'une population réellement défavorisée.

En revanche, si les ménages qui cumulent au moins deux formes de pauvreté (8 %) ont à peu près les mêmes caractéristiques, les ménages ne présentant qu'une forme de pauvreté (25 %) semblent plus proches d'une situation de « fragilité » que de pauvreté. L'analyse des caractéristiques des ménages ne présentant qu'une seule dimension de pauvreté sans cumul ne semble pas révéler de dimension structurante, mais témoigne plutôt des imperfections de telle ou telle approche (faiblesse du revenu déclaré par les indépendants, bien-être subjectif des personnes âgées...) ⁽¹⁾ ou d'erreurs de mesure.

Bien que le croisement avec les populations bénéficiaires des politiques publiques n'ait pu être fait systématiquement, il semble que compte tenu des

(1) S'il y a multidimensionnalité, ce serait plutôt entre un indicateur concernant le domaine revenus-patrimoine et le domaine de la santé, comme cela ressortait déjà de l'exploitation des enquêtes « Situations défavorisées » de 1987.

critères d'éligibilité, les pauvres reconnus par la société soient plus proches de l'approche monétaire (voir annexe 1).

Différents cercles concentriques : la fragilité, les bas revenus et la grande pauvreté ?

Peut-être le principal mérite de ces approches multidimensionnelles est-il plus de nous faire mieux réfléchir à l'extension des phénomènes de pauvreté. Compte tenu des résultats présentés (sans nier leur arbitraire), il conviendrait de fixer trois seuils.

- Le premier, comportant un quart de la population, pourrait être lié à une certaine insatisfaction des conditions d'existence, voire une certaine fragilité.
- Le deuxième, plus directement centré sur les ressources, reprendrait la définition monétaire et isolerait clairement les bas revenus.
- Le troisième, essaierait de cerner le noyau dur de la pauvreté, ainsi que les exclus sur lesquels la statistique actuelle est peu prolixe et qui mériterait des investigations spécifiques (voir les travaux du groupe du CNIS sur les sans abri).

La pauvreté monétaire en France et en Europe

Un ménage sur dix est « pauvre » en France

Retenons dans un premier temps, une définition purement monétaire de la pauvreté qui consiste à considérer comme pauvre tout ménage dont le revenu, par unité de consommation, est inférieur à la moitié du revenu médian par unité de consommation. Ce seuil correspond, pour 1994, à environ 3 800 francs par mois pour une personne seule, 5 650 francs pour un couple (comptant pour 1,5 unité de consommation), à 6 800 francs pour un couple avec un enfant (1,8 unité de consommation), 7 900 francs pour un couple avec deux enfants (2,1 unités de consommation)... Notons que le niveau du seuil peut varier d'une source à l'autre. Par exemple, selon le panel européen en 1993, il se situe pour une personne seule à 3 200 francs seulement, car pour cette source les revenus du patrimoine n'ont pas été recalés sur la comptabilité nationale si bien que le revenu médian (et donc le seuil) est sous-estimé.

Au regard de cette définition, les pauvres représentent environ un ménage sur dix en France au milieu des années quatre-vingt-dix (10,4 % des ménages en 1994 selon l'enquête sur les budgets familiaux). Soit au total 2,4 millions de ménages, comptant 5,5 millions de personnes parmi lesquelles on dénombre 1,1 million d'enfants de moins de 14 ans.

Compte tenu du caractère conventionnel de ce seuil, on complète généralement cette statistique globale par différents indicateurs d'intensité de la

pauvreté comme par exemple l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté (voir d'autres indices plus synthétiques comme l'indice de Foster dans Hourriez et Legris, 1997). Toujours selon l'enquête sur les budgets familiaux de 1994, le revenu moyen des ménages pauvres s'établissait à 2 700 francs par mois et par unité de consommation, soit 72 % du seuil de pauvreté.

Une grande variété de situations

Une fois définis, certes arbitrairement, les ménages pauvres ne se laissent pas décrire simplement, et le premier caractère qui les définit est la grande hétérogénéité des situations. Classons-les selon l'occupation professionnelle de leur personne de référence au moment de l'enquête. Les 2,4 millions de ménages pauvres sont alors partagés en deux groupes d'égale importance selon que la personne de référence est inactive ou appartient à la population active.

Au sein des actifs, les ménages les plus touchés par la pauvreté sont ceux dont la personne de référence est au chômage. Ils sont près de 40 % à se situer au-dessous du seuil de pauvreté et représentent plus de 500 000 ménages pauvres. Les ménages dont le chef est sur un contrat temporaire ou à temps partiel présentent des risques de pauvreté importants (plus de 20 %) et fournissent plus de 300 000 ménages pauvres (voir tableau 1).

1. Nombre de ménages pauvres selon l'occupation de la personne de référence en 1994

Catégories définies selon l'occupation de la personne de référence	Nombre de ménages dans la population totale	Proportion de ménages pauvres (taux de pauvreté en %)	Nombre de ménages pauvres
Ensemble	23 156 000	10,4	2 408 000
Personne de référence active			
Chômeurs	1 328 000	39,1	519 000
Salariés peu stables	1 480 000	21,5	319 000
Salariés stables à plein temps	9 880 000	2,1	211 000
Indépendants	1 672 000	12,1	203 000
Personne de référence inactive			
Anciens salariés	5 933 000	5,2	311 000
Anciens indépendants	1 312 000	16,1	211 000
Etudiants	363 000	83,4	302 000
Autres inactifs dont :			
Femmes moins de 60 ans	252 000	44,0	111 000
Hommes moins de 60 ans	250 000	28,8	72 000
Plus de 60 ans	685 000	21,8	149 000

Source : Enquête Budget de famille 1995, INSEE.

Du côté des inactifs, si plus de 500 000 ménages pauvres sont des ménages de retraités (composés pour la moitié d'une personne seule), le risque de pauvreté y est pourtant deux fois plus faible qu'en moyenne. En revanche, le taux de pauvreté des femmes inactives de moins de 60 ans (pour une large part des familles monoparentales) s'élève à 44 %.

Les limites de l'approche monétaire

Le croisement de l'approche monétaire avec d'autres indicateurs de niveau de vie va nous permettre d'asseoir plus solidement ce premier diagnostic.

Au vu du patrimoine médian, du niveau moyen de consommation, de sa structure (part des biens de « nécessité ») et de la proportion de ménages éprouvant des difficultés à boucler leur budget, observés sur chaque catégorie de ménages pauvres, on peut faire trois constatations (voir tableau 2).

2. Patrimoine, aides financières reçues, consommation et situation financière des différentes catégories de pauvres

Catégories de pauvres définies selon l'occupation de la personne de référence	Patrimoine médian (en francs)	Pensions alimentaires et aides financières reçues (en francs par an)	Niveau de consommation (indice 100 = moyenne nationale)	Part des biens de nécessité (alimentation et logement) dans les dépenses (en %)	Proportion de ménages déclarant avoir des difficultés financières (en %)
Ensemble des ménages pauvres	49 000	11 600	56	56	39
Ménages pauvres dont la personne de référence est active					
Chômeurs	29 000	9 900	53	63	64
Salariés peu stables	41 000	13 600	53	56	46
Salariés stables à plein temps	49 000	3 700	68	58	40
Indépendants	552 000	1 600	56	56	26
Ménages pauvres dont la personne de référence est inactive					
Anciens salariés	92 000	2 200	46	63	31
Anciens indépendants	236 000	400	47	61	22
Etudiants	18 000	45 200	68	39	7
autres inactifs dont :					
Femmes moins de 60 ans	44 000	11 000	60	56	60
Hommes moins de 60 ans	69 000	2 700	56	55	63
Plus de 60 ans	150 000	5 300	46	65	35
Ensemble des ménages (pauvres ou non)	462 000	4 800	100	48	14

Source : Enquête Budget de famille 1995, INSEE.

- Les ménages d'étudiants à bas revenu peuvent difficilement être qualifiés de « pauvres », d'autant plus qu'ils perçoivent souvent des aides non négligeables de leur famille (3 700 francs par mois en moyenne, sans compter les aides en nature, comme le logement...). En fait, les véritables situations de pauvreté chez les étudiants concernent plutôt ceux qui, issus de milieux modestes, vivent encore chez leurs parents ou en foyer ou résidence universitaire (Herpin et Verger, 1997).

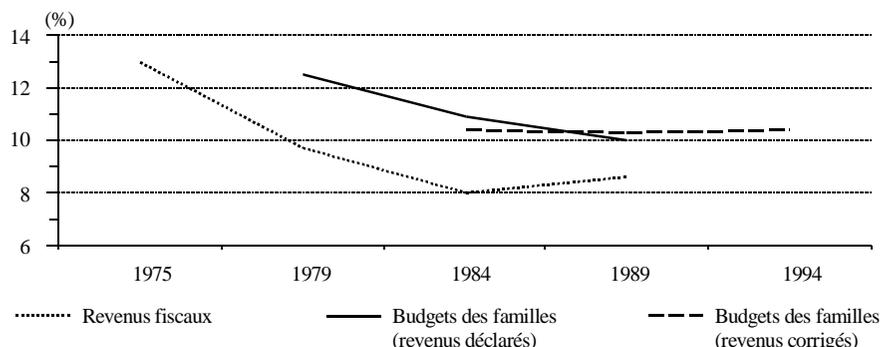
- Les ménages d'indépendants pauvres en revenu sont souvent à la tête d'un patrimoine professionnel important, leur faible revenu annuel peut correspondre à des déficits transitoires et ils sont peu nombreux à éprouver des difficultés à boucler leur budget. Là aussi, l'hétérogénéité interne de cette catégorie est forte.

- En revanche, les autres indicateurs de niveau de vie confirment la situation très difficile des ménages dont le chef est au chômage ou en sous-emploi qui ne reçoivent que rarement des aides du reste de leur famille. De même, la situation des inactifs pauvres de moins de 60 ans (femmes à la tête d'une famille monoparentale, chômeurs découragés ou handicapés) apparaît critique.

Une stabilité globale du taux de pauvreté relative au cours des dix dernières années

Après une baisse régulière et prolongée des inégalités de revenu et en particulier du taux de pauvreté au cours des années soixante-dix et jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le taux de pauvreté s'est stabilisé au cours des dix dernières années aux alentours de 10 % (de ménages pauvres) selon l'enquête sur les budgets familiaux, et quelques points de moins selon l'enquête sur les revenus fiscaux (voir graphique 1).

1. Évolution du taux de la pauvreté (*) de 1975 à 1984



(*) Proportion de ménages ordinaires dont le revenu par unité de consommation se situe sous un seuil de pauvreté égal à la demi-médiane des niveaux de vie.

Source : INSEE, enquêtes revenus fiscaux (revenu disponible) et Budget de famille (revenu déclaré). L'échelle d'équivalence est l'échelle dite modifiée (0,35 uc pour chaque individu supplémentaire).

Cette stabilité du taux de pauvreté résulte en partie de l'approche relative qui a été retenue et correspond à un seuil de pauvreté dont le pouvoir d'achat a cru régulièrement d'environ 1 point par an. L'augmentation du seuil de pauvreté (liée à celle du niveau de vie médian) a été moins rapide que celle du niveau de vie moyen. Celui-ci s'est accru de quelques 1,4 % par an durant la même période, compte tenu d'une progression plus sensible des hauts revenus ⁽²⁾.

De plus en plus de chômeurs pauvres

Cette stabilité apparente marque des évolutions profondes allant en sens contraire. Depuis dix ans, la pauvreté s'est considérablement rajeunie, elle est devenue plus urbaine, elle concerne davantage les salariés et de plus en plus les familles monoparentales.

Mais c'est surtout le doublement du nombre de ménages pauvres dont la personne de référence est au chômage, qui caractérise la période récente, de 250 000 ménages en 1984 à plus de 500 000 en 1994 (voir tableau 3).

La progression numérique du chômage n'en est pas la seule cause, car le risque de pauvreté s'est accru pour les ménages dont la personne de référence est au chômage (de 32 % en 1984 à 39 % en 1994), compte tenu des évolutions de la structure du chômage, de la démographie et des conditions d'indemnisation. Ainsi, les personnes au chômage sont aujourd'hui plus souvent à la tête d'un ménage qu'il y a dix ans, le chômage de l'homme semble aller de plus en plus souvent de pair avec le chômage de la femme et une fraction croissante des chômeurs ne vit pas en couple.

Les nouvelles formes d'emploi (contrats à durée déterminée, temps partiel...) sont aussi à l'origine d'une croissance du nombre de ménages pauvres, compte tenu de l'importance des transitions entre ce type d'emploi et le chômage, même si, notamment chez les jeunes, ces situations constituent souvent une étape vers une insertion professionnelle plus satisfaisante.

À l'inverse, le nombre de ménages retraités situés sous le seuil de pauvreté s'est considérablement réduit, malgré une croissance soutenue du nombre de retraités. Au fur et à mesure du renouvellement des générations, leur risque de pauvreté a été divisé par deux sur la période, compte tenu de l'augmentation substantielle de leur niveau de vie moyen (même si la génération des plus de 85 ans reste encore défavorisée).

(2) Notons que l'évolution du niveau de vie moyen (revenu par unité de consommation) tient compte des évolutions démographiques. Elle s'avère un peu moins rapide que la croissance du revenu disponible par habitant, car la taille moyenne des ménages diminue et ceux-ci réalisent de moins en moins d'économies d'échelle.

3. Évolution de la pauvreté de 1984 à 1994

En 1984

Catégories	Nombre de ménages dans la population totale	Proportion de ménages pauvres (en %)	Nombre de ménages pauvres
Ensemble	20 322 550	10,3	2 100 378
Personne de référence active :			
Chômeurs	786 894	32,4	254 569
Salariés	11 184 270	3,1	341 086
Indépendants	1 483 811	19,8	293 848
Personne de référence inactive :			
Retraités	5 654 453	14,0	788 955
Etudiants et autres inactifs	1 213 123	34,8	421 921

En 1994

Catégories	Nombre de ménages dans la population totale	Proportion de ménages pauvres (en %)	Nombre de ménages pauvres
Ensemble	23 155 880	10,4	2 408 046
Personne de référence active :			
Chômeurs	1 328 346	39,1	519 438
Salariés	11 360 160	4,7	529 836
Indépendants	1 672 199	12,1	202 567
Personne de référence inactive :			
Retraités	7 245 832	7,2	521 853
Etudiants et autres inactifs	1 549 344	40,9	634 353

Source : Enquête Budget de famille, INSEE.

Une dégradation de la situation monétaire des jeunes ménages...

Si la situation financière des ménages dont la personne de référence a plus de 60 ans s'améliore assez sensiblement au cours des quinze dernières années, la situation des ménages de moins de 30 ans se dégrade entre 1989 et 1994, après une amélioration de 1979 à 1984 et une stagnation de 1984 à 1989. Ainsi les jeunes générations nées après 1970 semblent bénéficier, à âge équivalent, d'un niveau de vie moyen inférieur à celui de leurs aînés et qui plus est d'une inégalité interne plus forte.

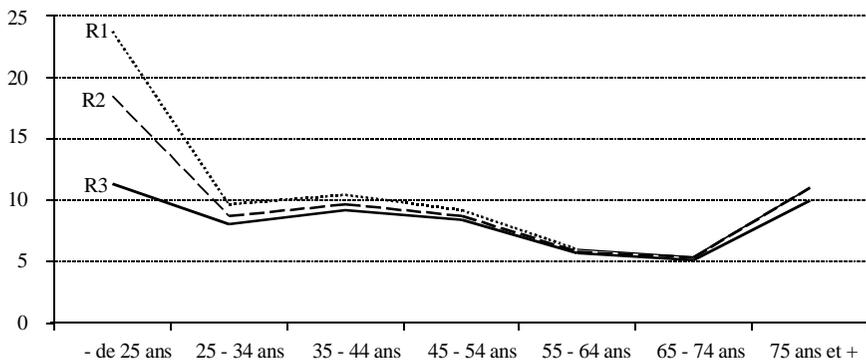
Si la baisse de la demande de travail non qualifié qui se répercute en priorité sur les flux et les salaires d'embauche est une des causes possibles de cette dégradation de la situation des jeunes ménages, il faut noter que celle-ci affecte l'ensemble des jeunes (y compris sans doute les plus diplômés) par un effet d'escalier ou de file d'attente. Les jeunes les mieux formés accepteraient faute de mieux des postes moins qualifiés dans une situation dégradée du marché du travail (Lollivier, à paraître).

... que compensent les transferts privés entre générations

Les aides de toute nature provenant des parents, et même des grands parents (dont la situation s'est améliorée et dont les besoins, à génération donnée, ne sont pas infiniment extensibles) réduisent de moitié le taux de pauvreté observé en 1994 pour les jeunes ménages (voir graphique 2). Compte tenu de ces transferts, il apparaît que la situation des jeunes ménages ne diffère plus sensiblement de celle de leurs aînés (30-59 ans) au regard de leur consommation (ce qui est cohérent avec la théorie du cycle de vie), comme de la proportion de ceux qui déclarent « arriver difficilement » à boucler leur budget (17 %).

2. Les aides financières réduisent le taux de pauvreté chez les jeunes ménages

Taux de pauvreté en 1994



R1 = revenu non compris les aides financières de la famille.

R2 = revenu y compris les sommes d'argent versées par la famille (optique du panel européen).

R3 = revenu y compris les aides de la famille en espèces ou en nature.

Source : Enquête Budget de famille 1994, revenus du patrimoine corrigés, INSEE.

L'approche multidimensionnelle corrobore la stabilité globale des différentes formes de pauvreté de 1987 à 1994

L'approche multidimensionnelle des inégalités effectuée sur la base des enquêtes sur les « situations défavorisées » de 1987 et 1994 a consisté à définir une batterie de dix-neuf indicateurs de pauvreté couvrant sept domaines : ressources, patrimoine, état de santé, relations avec autrui, insertion culturelle, conditions de travail et de logement.

La construction des 19 indicateurs multidimensionnels de pauvreté

Largement déterminés par des analyses de données comme résumant, au mieux, l'information issue de nombreuses questions, ces indicateurs vont des plus simples (occupation du logement comme locataire, durée élevée du travail) aux plus synthétiques (le degré de précarité des ressources est un score faisant référence à une dizaine d'éléments associés à une irrégularité de perception des ressources, à une incertitude sur les revenus futurs ou aux difficultés à faire face à diverses échéances budgétaires). L'insertion culturelle combine douze variables élémentaires caractérisant l'usage et la maîtrise de la langue française et les pratiques culturelles des enquêtés, mais aussi les remarques de l'enquêteur sur les difficultés de compréhension lors du passage du questionnaire... De même, l'indicateur sur la pauvreté visible de l'immeuble repose sur l'opinion de l'enquêteur avant d'entrer dans l'immeuble. Dans nombre de cas, ces indicateurs ne concernent pas seulement la situation actuelle de la personne, mais veulent appréhender une situation structurelle (la pénibilité du travail est mesurée sur l'ensemble des situations d'emplois, la forte usure au travail concerne la durée relative de la vie active, la précarité du travail recense les actifs chômeurs ou ayant connu le chômage...). Enfin, dans la majorité des cas, c'est la situation perçue par l'individu qui est recueillie (la morbidité repose sur une liste d'affections déclarée par l'enquêté).

On notera que cet exercice mélange approche relative et approche absolue des « handicaps » ou « indicateurs de pauvreté ». Faible niveau de vie, confort du logement, faible suivi de la santé, patrimoine sont proches d'indicateurs « absolus », alors que la pénibilité du travail, l'insertion culturelle, la précarité des ressources, la pauvreté de l'immeuble, la morbidité se rapprochent d'indicateurs plus « relatifs »...

De 1987 à 1994, le nombre moyen de handicaps (ou de situations de pauvreté) cumulés par chaque individu n'a pas varié (3,7 pour une note maximale de 19). De même, la distribution du nombre de handicaps est restée très stable. Un peu moins de 20 % de la population adulte est affecté de zéro ou d'un seul handicap, et 4 % en cumule neuf ou plus (sur dix-neuf au total) (Glaude, 1996).

L'hypothèse d'une tendance au cumul des situations de pauvreté se vérifie en 1994 comme en 1987. La présence d'un handicap donné accroît la probabilité de présence des autres (pour dix-sept des dix-neuf indicateurs). En particulier, les situations de pauvreté dans le domaine du logement, des ressources et du patrimoine sont celles qui génèrent le plus souvent des situations de pauvreté pour d'autres indicateurs et ce, plus fréquemment en 1994 qu'en 1987.

Une amélioration dans les domaines du logement, des ressources et de l'insertion culturelle

En 1994, 6,1 % des adultes (vivant dans un domicile privé) vivaient dans un logement dont *a priori* les enquêteurs classaient les habitants comme pauvres ou très pauvres. Ils étaient 10,2 % dans ce cas en 1987. De même, en 1994, 6,4 % des adultes vivaient dans un logement dépourvu de certains biens durables, contre 10,9 % en 1987. Globalement, les conditions de logement (y compris le pourcentage de propriétaires)⁽³⁾ des Français s'améliorent régulièrement, réduisant ainsi la part de ceux qui présentent un handicap dans ce domaine (voir tableau 4). Les ménages pauvres sont de plus en plus souvent locataires et dépensent de plus en plus pour leur logement (voir annexe 2).

La reprise de la croissance du revenu disponible par tête sur la période 1988-1993 (par rapport aux années 1979-1987) et l'instauration du RMI en 1988 expliquent la diminution entre 1987 et 1994 du pourcentage des adultes appartenant à un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 2 650 (francs 1987) par unité de consommation. De même, l'indicateur de précarité des ressources cumulant inégalité des revenus, incertitude sur les revenus futurs et difficultés à faire face à des dépenses imprévues décroît de 16,8 à 12,3 % sur la période. Seul l'indicateur enregistrant une part des prestations institutionnelles (hors retraites) dans le revenu supérieure à 25 % croît de 1987 à 1994.

Outre les domaines des conditions de logement et des ressources, plusieurs autres indicateurs de pauvreté relative s'améliorent : essentiellement l'insertion culturelle (usage et maîtrise de la langue française, pratiques culturelles...) et l'usure au travail (part de la période d'activité professionnelle sur l'ensemble de la vie active)⁽⁴⁾.

Une dégradation dans le domaine de l'emploi et des conditions de travail

En revanche, tous les indicateurs des conditions de travail témoignent d'une dégradation sur la période étudiée.

La précarité du travail appréciée par le nombre de chômeurs au sein du ménage ou de personnes ayant connu le chômage a crû sensiblement entre 1987 et 1994. De même, le pourcentage d'individus ayant connu des conditions de travail pénibles sur l'ensemble de leur vie professionnelle et le nombre de ceux qui déclarent une durée élevée du travail hebdomadaire

(3) Même si on a constaté un ralentissement de l'accession à la propriété depuis 1988.

(4) La pertinence de cet indicateur, issu d'une étude statistique de l'état de santé, pour apprécier les évolutions temporelles est limitée. Son amélioration est en effet largement due à la progression de la scolarité et à la montée du chômage.

ont également progressé sur la période. L'augmentation de la pénibilité du travail que l'on retrouve dans l'analyse des enquêtes spécifiques sur les conditions de travail peut paraître contradictoire avec les nombreuses améliorations de l'organisation et des processus de travail dues au progrès technologique. La référence à des conditions de travail ressenties par les individus (et non objectivement mesurées) et vraisemblablement évaluées en référence à l'évolution d'un « confort » domestique qui, lui, a fortement progressé explique peut-être ces divergences.

4. Les situations de pauvreté de 1987 et 1994

Indicateur de pauvreté ou de handicap	Pourcentage d'adultes affectés par ce handicap	
	1987	1994
Domaine des ressources		
Faible niveau de vie	21,8	16,1
Pourcentage élevé de prestations institutionnelles	10,2	13,2
Précarité des ressources	16,8	12,3
Domaine des conditions de travail		
Travail pénible	25,6	27,1
Durée élevée du travail	14,2	15,6
Précarité du travail	16,4	22,2
Domaine de la sociabilité		
Vivre seul dans un logement	13,7	13,9
Pas d'enfant vivant	29,7	28,6
Faible fréquentation d'« autres parents »	15,5	8,1
Peu de relations extrafamiliales	22,1	21,3
Domaine de logement		
Occupation du logement comme locataire	21,9	21,1
Faible confort de logement	10,9	6,4
Pauvreté visible de l'immeuble	10,2	6,1
Domaine de la santé		
Faible suivi de la santé	11,1	9,9
Forte usure au travail	17,7	11,5
Mortalité élevée	23,0	31,0
Domaine de l'insertion culturelle		
Faible insertion culturelle	25,4	20,1
Domaine du patrimoine		
Faible patrimoine mobilier	24,5	37,3
Faible patrimoine immobilier	35,7	34,3

Source : Enquêtes « Situations défavorisées » de 1986/87 et de 1993/94.

Champ : Population des adultes vivant dans un logement privé.

Le domaine de l'état de santé témoigne d'une évolution complexe (hors l'usure au travail). Le suivi de la santé s'améliore (les recours au médecin sont plus fréquents), mais la « morbidité élevée » progresse. Là aussi, ce résultat, cohérent avec les données issues des enquêtes décennales de santé, mesure une morbidité déclarée par les individus et renvoie tout autant à l'impact des progrès médicaux qu'à l'évolution sociale des critères de bien-être.

La France occupe une position médiane en termes de pauvreté dans l'Europe des Douze

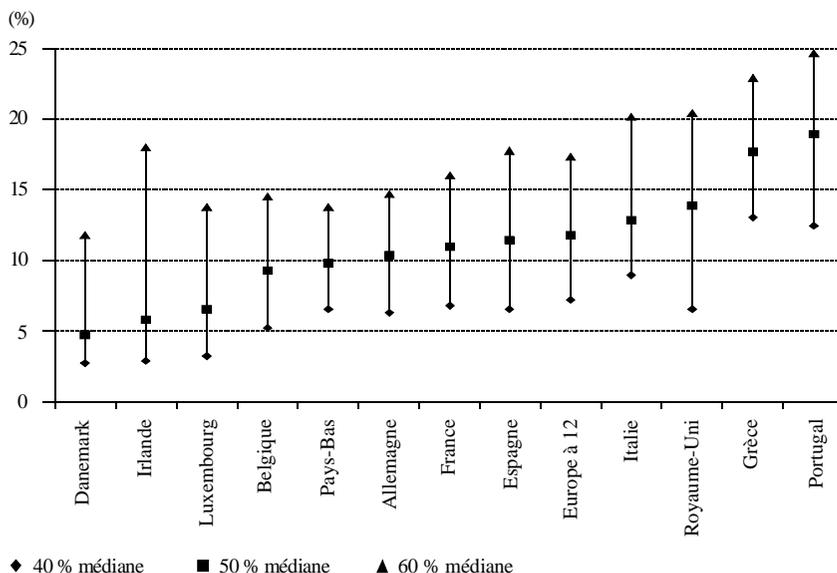
Selon les résultats de l'enquête européenne « Panel communautaire des ménages », près de 12 % des ménages de l'Union européenne vivent, en 1993, en dessous d'un seuil de pauvreté défini pour chaque pays par la moitié du niveau de vie médian de la population nationale. Ce taux s'étend de moins de 5 % au Danemark à près de 20 % au Portugal. Dans cet éventail, la France occupe une position moyenne avec 11 % de ménages pauvres dans un groupe de pays du Nord de l'Europe, rassemblant la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Les pays du Sud en revanche, se caractérisent par des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne communautaire (Portugal, Grèce et Italie). L'Espagne avec 11,5 % de ménages pauvres se situe entre ces deux groupes. La position du Royaume-Uni dépend fortement du seuil retenu pour qualifier la pauvreté. Avec un seuil élevé fixé à 60 ou 50 % du niveau de vie médian, il s'intègre aux pays où la pauvreté est forte. Quand on abaisse ce seuil à 40 % pour s'intéresser à une pauvreté plus profonde, il rejoint la France dans le groupe des pays intermédiaires (voir graphique 3).

Les enfants sont surreprésentés dans la population pauvre, près de 14 % des enfants de moins de 16 ans de la communauté vivent dans un ménage pauvre, contre 11,6 % de l'ensemble de la population. Avec 7,3 % d'enfants vivant dans un ménage pauvre, la France se détache nettement des autres pays européens où la proportion d'enfants « pauvres » dépasse les 10 %, hormis le Danemark où il n'est que de 3,1 % ! Plusieurs raisons peuvent expliquer la moindre pauvreté infantine française : l'importance des prestations familiales, un nombre plus réduit de familles monoparentales (en particulier par rapport au Royaume-Uni) et le développement de l'activité féminine.

En évolution au cours des 10 ou 15 dernières années, il semble que les disparités de revenu disponible aient augmenté dans de nombreux pays de l'OCDE sauf en Allemagne, au Danemark et en France (OCDE, 1997). Plus généralement, malgré une plus forte mise à contribution des systèmes redistributifs, l'accroissement de l'éventail des revenus primaires, dû aux évolutions du marché du travail, s'est fait sentir sur les revenus disponibles. En termes de taux de pauvreté, le diagnostic est moins univoque, les taux de pauvreté ayant diminué ou stagné dans la moitié des pays étudiés, dont la France.

3. Taux de pauvreté en 1993 dans l'Europe des Douze



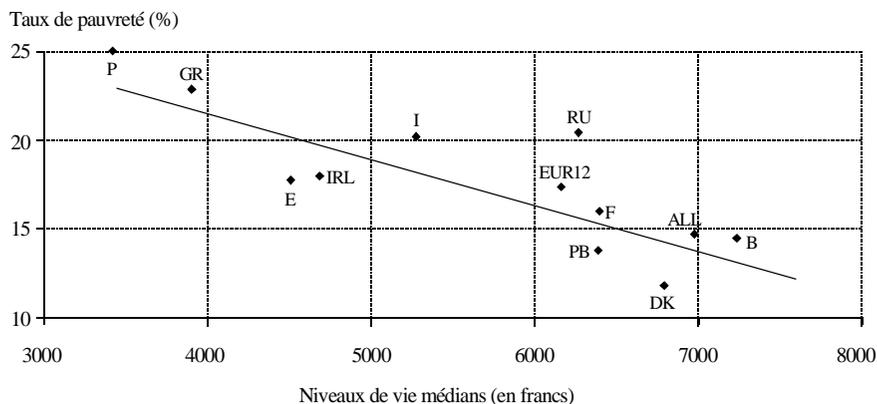
Source : Eurostat, panel communautaire des ménages, vague 1, 1994.

En Europe continentale, les pays les plus riches sont aussi les moins inégalitaires

Les seuils de pauvreté, estimés indépendamment dans chaque pays conformément à la recommandation du Conseil européen de 1984, varient toutefois fortement entre pays. À l'exception du Luxembourg où il est particulièrement élevé (près de 6 000 francs mensuels par unité de consommation en 1993), les seuils s'échelonnent de 1 700 francs au Portugal à 3 600 francs en Allemagne. (Le seuil français s'élève à 3 200 francs avec les données du panel). Ces différences rapportées à l'éventail des taux de pauvreté dessinent les contours d'une Europe bi-polaire où les pays du Sud cumulent une plus forte proportion de pauvres et des seuils de pauvreté plus bas au contraire des pays de l'Europe continentale et du Nord (voir graphique 4).

Si l'on considère l'Europe non plus comme la juxtaposition de pays avec leurs propres références, mais comme un seul espace à référence unique, l'image de la pauvreté en Europe change profondément et les contrastes deviennent encore plus forts. D'un côté, une Europe du Nord avec des taux de pauvreté réduits et de l'autre, les pays du Sud où la proportion de « pauvres » atteint 44 % au Portugal et 36 % en Grèce ! La France avec 10 % de ménages pauvres, conserverait une position médiane.

4. Taux de pauvreté et niveau de vie dans l'Europe des Douze



Note : Les taux de pauvreté sont les proportions de ménages qui disposent d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian du pays considéré.

Source : Panel communautaire des ménages, vague 1, 1994.

Entre ces deux extrêmes, référence communautaire ou référence nationale, le statisticien peut exhiber un continuum de résultats en combinant et pondérant plus ou moins l'importance de chaque zone de référence. Au-delà de ces calculs mécaniques, c'est la pondération implicite que les utilisateurs (gouvernements ou opinions publiques) retiendront qui renseignera sur l'état et la conception de l'intégration européenne.

Notons que cette question de zone de référence à prendre en compte pour effectuer des « mises en équivalence » peut se poser de manière identique dans chaque pays (au niveau régional ou local), mais que la plus grande légitimité de la référence nationale la rend moins sensible.

Des constats statistiques aux politiques publiques et aux comportements privés

Le développement conjoint des solidarités privées et publiques

La stabilité du taux de pauvreté de 1984 à 1994 qui ressort des données statistiques peut surprendre, voire choquer, de nombreux observateurs de la « réalité sociale » et contraste avec de nombreux indicateurs élémentaires qui se dégradent régulièrement (chômage, demandes de secours, nombre d'allocataires de différents minima sociaux, sans abri...). Avant de mieux décrire comment l'effet combiné des solidarités publiques et privées a pu éviter que le développement des inégalités sur le marché du travail, entre

ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, ne se transmettent aussi brutalement sur les niveaux de vie, assurons-nous d'abord de la qualité du diagnostic présenté.

Certes, la qualité des données statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages est loin d'être parfaite. Ainsi, par construction, la statistique sur les « ménages-logements » ignore les sans-abri et les collectivités (hôpitaux, foyers, prisons...). Cet argument tout à fait pertinent si l'on étudie « la grande pauvreté » ou le premier centile de la population⁽⁵⁾, ne semble toutefois pas peser suffisamment quand on s'intéresse au premier décile de la population, et ne saurait invalider la qualité des résultats présentés.

Il est donc nécessaire de bien faire la différence entre les ressources ou les revenus primaires que les individus tirent de leur activité professionnelle dont l'éventail s'accroît avec l'extension du chômage et du sous-emploi⁽⁶⁾ et les niveaux de vie qui s'établissent au sein d'un ménage par cumul des différentes ressources et des transferts redistributifs, c'est-à-dire après que les solidarités publiques et privées ont opéré. Cette mise à contribution des aides semble s'être développée fortement depuis dix ou quinze années. Du côté public on ne saurait ignorer la mise en place du RMI en 1988, dont le nombre de bénéficiaires est en croissance régulière. Un bilan global de l'évolution de l'ensemble des minimas sociaux figure dans le rapport du CSERC (*Minima sociaux*, CSERC, 1997). De même, on a déjà mentionné l'importance des transferts privés, en particulier ceux qui descendent les générations.

Des aides privées plus complémentaires que substitutives des aides publiques

Le caractère plus ou moins redistributif des aides privées et leur complémentarité ou substitution par rapport aux aides publiques sont deux questions essentielles sur lesquelles différents travaux récents apportent des éléments de réponse.

À première vue les aides privées paraissent redistributives dans la mesure où elles s'adressent souvent à des ménages dont le revenu instantané est faible. En fait, il est vraisemblable que les bénéficiaires de ces aides soient des ménages plutôt favorisés dont le revenu est temporairement faible (par exemple, des jeunes diplômés en phase d'insertion sur le marché du travail). Par ailleurs les aides privées renforcent les inégalités selon le milieu social d'origine. Les enfants d'ouvriers ou d'employés, qui sont plus défavorisés

(5) Une meilleure connaissance des sans-abri et des exclus du logement a été entreprise sous l'égide du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

(6) Notons toutefois que l'éventail des salaires nets des temps complets ne s'est que légèrement ouvert au cours des années quatre-vingt-dix.

économiquement que la moyenne, reçoivent moins d'aide que les autres (De Barry et Hourriez, 1996).

Une analyse plus fine permet de mieux identifier les logiques sociales à l'œuvre (Paugam et Zoyem, 1997). Chez les ménages d'origine aisée, le soutien familial d'autant plus fort que les personnes aidées « s'éloignent » du milieu social d'origine, permet de compenser les régressions du statut social. Inversement, parmi les ménages d'origine ouvrière, la proportion des personnes aidées ainsi que le montant des aides, augmente selon le niveau de l'ascension sociale, accompagnant l'émancipation sociale.

Toutefois, même modeste, le soutien familial permet une amélioration marginale du revenu des plus démunis. L'effet des aides familiales permet ainsi à un quart des ménages dont le revenu par unité de consommation était inférieur à 2 300 francs par mois en 1994 de franchir ce seuil et à 10 % des ménages dont le revenu par unité de consommation était inférieur à 3 300 francs.

Mais l'effet des aides publiques, sous condition de ressources, apparaît nettement plus spectaculaire. Avec les mêmes seuils de niveau de vie, mais cette fois avant les aides publiques sous condition de ressources, ce sont les deux tiers des ménages situés sous la barre des 2 300 francs mensuels et plus de 40 % de ceux qui sont sous la barre des 3 300 francs par mois qui franchissent ces seuils !

Un examen détaillé des données longitudinales d'allocataires du RMI accrédite plutôt la thèse de la complémentarité entre aide publique et aide privée que celle de la substitution en particulier pour les allocataires féminines à la tête d'une famille monoparentale, même si ce soutien se réduit et s'érode au fil du temps (Paugam et Zoyem, 1997).

Les risques potentiels d'une société à deux vitesses

La corrélation de la sollicitation efficace des solidarités publiques et privées, pour rassurante qu'elle puisse être, ne saurait masquer les risques qu'elle comporte :

- pour ceux qui en sont exclus, soit par rupture des liens familiaux, soit parce qu'ils ne « souhaitent » pas bénéficier des aides et secours publics (par complexité ou effet de stigmatisation) ;
- pour l'équilibre financier des systèmes de solidarité, et particulièrement du système de protection sociale ;
- et plus généralement pour le fonctionnement de la société qui ne saurait reposer sur une coupure entre ceux qui participent à l'activité productrice et ceux qui en dépendent, avec tous les effets pervers qui peuvent y être associés (déqualification des chômeurs de longue durée, désincitation au travail, trappe à pauvreté [ou plutôt à inactivité...]).

C'est peut-être plus la perception confuse de l'ensemble de ces risques et les anticipations négatives qui s'en dégagent, quant à leur propre avenir

ou celui de leurs enfants, qui nourrissent les appréhensions d'une grande partie de la population, qu'un diagnostic objectif et somme toute mesuré de leurs niveaux et conditions de vie actuels.

Les dynamiques individuelles

Au-delà du constat quantitatif et macro-économique sur les situations de pauvreté et leur évolution au cours des 20 dernières années, l'analyse dynamique des situations individuelles est cruciale pour établir un diagnostic sérieux sur l'exclusion et l'isolement social. On a assez répété qu'un taux de pauvreté instantané de 10 % n'a pas le même sens et ne présente pas le même degré de gravité, s'il s'avère que ce ne sont pas les mêmes ménages qui se situent sous ce seuil chaque année ou, si au contraire, il s'agit toujours des mêmes laissés pour compte.

Malheureusement, ce type d'analyse nécessite des données longitudinales ou données de panel qui sont encore trop peu fréquentes en France et ses résultats sont particulièrement sensibles à la qualité des données de base.

Un taux annuel de sortie de la pauvreté qui varie d'un tiers à un demi

Ainsi, d'après l'enquête de conjoncture auprès des ménages, environ un ménage pauvre sur deux ne l'est plus l'année suivante, et un ménage pauvre sur deux ne l'était pas l'année précédente. Plus précisément, dans une large majorité de cas, entrer (ou sortir) de la pauvreté correspond à une perte (ou un gain) de niveau de vie supérieur à 25 %, faisant suite à des discontinuités dans la vie professionnelle ou familiale des ménages. Les inégalités entre ménages pauvres et non-pauvres se font en France comme aux États-Unis plus persistantes lorsque la conjoncture économique faiblit (Maurin et Chambaz, 1996).

En revanche, la durabilité de la situation de pauvreté apparaît plus élevée d'après l'exploitation du panel européen, dont la qualité des données collectées sur les ressources est sans doute meilleure, générant ainsi moins de fausses entrées-sorties.

D'après une exploitation provisoire des deux premières vagues du panel européen, ce n'est qu'un ménage pauvre sur trois qui ne serait plus pauvre l'année suivante. Ainsi, sur un échantillon de ménages présents dans le panel en 1994 et 1995, le taux d'entrée dans la pauvreté serait de 5 % (5 % des ménages non-pauvres en 1994 sont devenus pauvres en 1995) tandis que le taux de sortie serait de 37 % (37 % des ménages pauvres en 1994 ne le seraient plus en 1995).

Ces données globales, encore provisoires et fragiles compte tenu des erreurs de mesure, correspondent assez bien à ce que l'on peut observer dans d'autres pays européens (Pays-Bas, Norvège...).

Une analyse plus fine semble montrer que le taux de sortie de la pauvreté est légèrement plus faible en milieu de cycle de vie (45 ans) et que le taux d'entrée est minimal de 55 à 75 ans.

De plus, ces transitions observées sur deux années ne renseignent pas sur la récurrence de la pauvreté (sortie suivie d'une nouvelle entrée), récurrence qui en Norvège, par exemple, conduit bien à identifier sur moyen terme (7-8 ans) un noyau dur de pauvres, certes minoritaire mais quasi permanent. De telles analyses ne seront disponibles en France que dans quelques années...

Les effets des politiques sectorielles (emploi, logement, famille, santé...) en termes de pauvreté

Compte tenu de l'hétérogénéité déjà relevée des populations pauvres, les dynamiques des trajectoires individuelles n'obéissent pas aux mêmes déterminants et ne relèvent pas des mêmes politiques publiques. Ainsi, la situation des étudiants pauvres, éminemment transitoire et discutable, bénéficiant plus ou moins d'aides familiales et qui débouche normalement sur des espérances positives en termes d'emploi et de niveau de vie, ne nécessite pas le même type d'intervention publique que la situation des petits indépendants pauvres dont l'activité peut être soumise à des aléas conjoncturels, ni que celle des personnes âgées démunies menacées par un handicap ou une incapacité qui s'aggrave.

Mais c'est essentiellement à l'articulation entre pauvreté et insertion sur le marché du travail que se situent, comme on l'a déjà souligné, les enjeux les plus importants. De ce point de vue, l'étude du devenir des différents bénéficiaires des politiques de l'emploi est aussi à mener sous l'angle de la pauvreté.

Enfin, les processus dynamiques associés à la perte du logement nécessitent également des études spécifiques compte tenu du caractère central et structurant associé à la disposition d'un logement personnel. Sur ce point, l'exploitation du panel de RMistes, lancé à la fin de l'année dernière par l'INSEE, le SESI, le CGP et la DARES, devait livrer des conclusions essentielles... mais à venir.

Annexe 1

Seuils de pauvreté et minimas sociaux Étude de quelques cas-types

Le tableau suivant compare au seuil de pauvreté le revenu monétaire disponible pour un ménage dans différents cas-types.

Revenus mensuels par ménage en francs	Seuil de pauvreté ⁽¹⁾		Un SMIC + ⁽²⁾ allocations		Minimum-vieillesse ⁽³⁾		RMI + allocations ⁽⁴⁾	
	en francs	en francs	ratio	en francs	ratio	en francs	ratio	
Personnes seules	3 800	5 200	1,37	3 200	0,85	3 200	0,86	
Couples sans enfant	5 600	5 400	0,95	5 700	1,01	4 300	0,77	
Couples avec 1 enfant	6 800	5 900	0,86	-		5 000	0,74	
Couples avec 2 enfants	7 900	6 700	0,84	-		5 800	0,73	
Couples avec 3 enfants	9 000	8 600	0,95	-		6 800	0,75	
Familles monoparentales avec 1 enfant	(4 900)	6 400	(1,31)	-		4 500	(0,91)	
Familles monoparentales avec 2 enfants	(6 000)	7 700	(1,27)	-		5 100	(0,84)	
Familles monoparentales avec 3 enfants	(7 200)	10 100	(1,41)	-		6 100	(0,85)	

(1) Seuil de pauvreté, défini comme la demi-médiane du revenu monétaire par unité de consommation (coefficients de 0,5 et 0,3, cf. encadré p. 40). Ce seuil, exprimé en francs par ménage, correspond à 3 763 francs multipliés par le nombre d'unité de consommation du ménage.

(2) Revenu monétaire dont dispose un ménage locataire dont la personne de référence touche un salaire égal au SMIC, les autres personnes étant sans emploi : somme de ce salaire, d'une allocation logement, et des prestations familiales.

(3) Revenu monétaire dont dispose un ménage propriétaire (ou logé gratuit) au minimum-vieillesse : le minimum-vieillesse est la seule ressource.

(4) Revenu monétaire dont dispose un ménage allocataire du RMI occupant un logement autonome dont il est locataire : somme du RMI et d'une allocation logement.

Remarques :

- Les cas-types présentés ici ne sont que des exemples, et ne sauraient être représentatifs de toutes les personnes au SMIC, au minimum-vieillesse, ou au RMI.
- Le seuil de pauvreté est mis entre parenthèses pour les familles monoparentales, car il se peut que l'échelle d'équivalence retenue sous-estime les besoins de ces familles (voir l'article de Hourriez et Olier). Il faudrait alors relever le seuil pour ces familles, ce qui les ferait apparaître comme plus pauvres.

Nous nous sommes fondés sur les calculs de cas-types présentés dans (ODAS, 1997). Les valeurs correspondent aux barèmes 1994 :

- SMIC net à 4 881 francs ;
- minimum-vieillesse à 3 194 francs ;
- RMI théorique à 2 298 francs ;
- base mensuelle de calcul des allocations familiales à 2 054 francs.

Ménage au SMIC

(colonne 2 du tableau)

Le salaire s'ajoute aux prestations familiales sous condition de ressources et à une allocation logement. Les impôts directs que le ménage est susceptible de payer (impôt sur le revenu et taxe d'habitation) ne sont pas déduits, car on retient la même définition du revenu que dans l'enquête (cf. encadré p. 40).

Les prestations familiales sous condition de ressources sont, pour les cas-types retenus, la somme :

- des allocations familiales de base à partir du deuxième enfant (on suppose ici que les enfants ont entre 3 et 10 ans, il n'y a donc ni majorations ni droit à l'APJE). Soit 657 francs pour deux enfants et 840 francs par enfant supplémentaire ;
- du complément familial pour le troisième enfant : 855 francs ;
- de l'allocation de soutien familial pour les familles monoparentales : 461 francs par enfant. Cette allocation vient en remplacement d'une pension alimentaire (on suppose donc ici que le ménage n'en perçoit pas).

Le montant de l'allocation logement dépend du loyer payé et de la zone d'habitation. Il atteint son maximum pour un ménage qui paye le loyer plafond (ou davantage). Ce loyer plafond est un peu plus élevé en zone I (Ile-de-France) que dans la zone II (grandes villes) ou la zone III (petites villes). L'allocation logement maximale est donc versée aux habitants de la zone I dont le loyer atteint ou dépasse le plafond de la zone I. Cette allocation maximale croît avec la taille du ménage (le barème étant légèrement plus favorable aux familles monoparentales qu'aux couples à nombre d'enfant

égal). Elle est de 362 francs pour une personne seule, contre 1 860 francs pour une famille monoparentale avec trois enfants. On suppose ici que le ménage touche 80 % de ce maximum (ce qui semble peu éloigné de la situation moyenne des ménages les plus pauvres).

Par rapport au cas-type, un ménage au SMIC peut disposer d'un revenu monétaire plus ou moins élevé selon son allocation logement, et selon l'âge de ses enfants. Il peut bien sûr disposer d'autres ressources (revenus du patrimoine, pension alimentaire, etc.).

Ménage au minimum-vieillesse

(colonne 3 du tableau)

Le revenu est simplement le barème du minimum-vieillesse. Le barème du couple correspond à 1,8 fois celui de la personne seule.

Par rapport au cas-type, un ménage au minimum-vieillesse disposerait d'un revenu plus élevé s'il était locataire. Il percevrait alors en plus une allocation logement, comparable à celle d'un allocataire du RMI.

Ménage au RMI

(colonne 4 du tableau)

Le RMI est une allocation différentielle qui complète les prestations familiales pour atteindre un revenu monétaire hors logement égal au barème théorique du RMI. Ce barème croît avec la taille du ménage, selon une échelle proche de l'échelle utilisée dans l'article : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour le conjoint, 0,3 pour les enfants. Toutefois, les enfants comptent pour 0,4 à partir du troisième (au lieu de 0,3), et le premier enfant d'une famille monoparentale compte pour 0,5 (au lieu de 0,3).

En plus du RMI, le ménage perçoit une allocation logement s'il occupe un logement autonome. L'allocation logement a été estimée à 80 % de l'allocation maximale. Cette allocation maximale varie de 1 533 francs pour une personne seule à 2 182 francs pour une famille de trois enfants.

Enfin, un forfait logement de quelques centaines de francs est défalqué du RMI.

Par rapport au cas-type, un ménage indépendant au RMI peut percevoir plus ou moins d'allocation logement. Notons que sur 10 allocataires du RMI, seulement 5 perçoivent une aide au logement. Les autres, qui n'en perçoivent pas, sont soit hébergés par leur famille (4 sur 10), soit sans logement (1 sur 10). Enfin, un allocataire du RMI qui reprend un emploi augmente son revenu monétaire grâce à un mécanisme d'intéressement.

Annexe 2

Pauvreté et logement

Anne Laferrère et Daniel Leblanc

INSEE

L'hétérogénéité de la population pauvre se traduit par une diversité de situations de logement

La population pauvre est hétérogène. Depuis le début des années quatre-vingt, sa composition a évolué, sous l'effet principal de l'augmentation des ménages étudiants, de la disparition des agriculteurs, et de la baisse du nombre de retraités pauvres. Ces effets concourent tous à un rajeunissement de cette population. Le groupe le plus important (38 %) est constitué des familles d'actifs en difficulté sur le marché du travail.

La diversité des groupes qui composent la population pauvre, par leur position dans le cycle de vie et leur situation par rapport au marché du travail, fait que les situations de logement rencontrées sont elles aussi hétérogènes. La propriété (31 %) est bien moins représentée que dans l'ensemble des ménages, alors que le parc locatif, privé ou public, accueille 60 % des ménages pauvres. 9 % sont logés gratuitement et 6 % sont en sous-location. La part du secteur locatif a augmenté corrélativement au rajeunissement de la population pauvre. Si l'on s'intéresse aux *individus* touchant des minima sociaux ou des revenus équivalents, 40 % n'ont pas de logement autonome.

Les ménages pauvres vivent dans des logements plus petits et moins bien équipés que l'ensemble de la population. Mais les logements inconfortables ne sont pas toujours perçus comme insuffisants par leurs occupants : seuls un quart des ménages pauvres souhaitent changer de logement. Le logement apparaît comme le résultat d'arbitrages économiques complexes entre localisation, type de parc et confort, un élément important de ces arbitrages étant les aides au logement.

Le logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages pauvres, malgré un fort effet solvabilisateur des aides à la personne

Le logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages pauvres, alors que sa part n'augmente pas depuis 10 ans dans l'ensemble de la population. L'augmentation est particulièrement forte pour les locataires. Cependant, une fois les aides déduites, la moitié des ménages pauvres n'ont pas de dépenses de loyers et charges ou de remboursement d'emprunt.

Les aides à la personne ont donc un effet solvabilisateur fort : elles divisent par deux le coût du logement pour les ménages pauvres. L'effort financier consacré au logement est nettement moins élevé dans le parc HLM que dans le parc privé.

Les ménages pauvres sont beaucoup plus que les autres confrontés à des problèmes de liquidité : les retards de paiement de loyer sont très fréquents et se répètent dans le temps. Face à ces difficultés, les aides accordées par les réseaux institutionnels permettent souvent d'éviter les menaces d'expulsion. L'expulsion du logement à proprement parler reste un événement rare.

Disparition d'un parc privé et public à bas loyer et montée du HLM dans le logement des ménages pauvres

La disparition d'un « parc social de fait » à bas loyer géré par des bailleurs privés, liée à la réhabilitation et aux normes nouvelles de construction, s'est accompagnée d'une hausse des plus bas loyers en HLM due notamment à l'importance des réhabilitations dans ce parc. En 1984, les logements dits « à très bas loyers » (des parcs public et privé) abritaient la moitié des ménages pauvres ; en 1992, 20 % seulement.

Les vingt dernières années ont été marquées par la montée du secteur HLM dans le logement des ménages pauvres. Les HLM logeaient en 1984 15 % des ménages et 13 % des ménages pauvres : en 1996, ils logent toujours 16 % des ménages, mais 24 % des ménages pauvres. Cette montée tient évidemment à la montée des générations d'âge intermédiaire dans la population pauvre (les retraités et agriculteurs pauvres, souvent propriétaires sont moins nombreux). Elle se traduit par une « paupérisation » du secteur HLM. En 1973, 60 % des ménages logés en HLM avaient des revenus supérieurs à la moyenne : en 1996, 33 % seulement.

Conséquence de cette modification de l'offre, les ménages à bas revenus occupent aujourd'hui des logements plus chers, aussi bien en HLM que dans le secteur privé.

Diversité des circuits de recherche de logement

L'assimilation entre parc à bas loyer et possibilité d'accès au logement pour les ménages pauvres est trompeuse, dans la mesure où les bas loyers tiennent d'abord à l'ancienneté d'occupation des logements : la libération de tels logements s'accompagne souvent de remises aux normes entraînant des hausses de loyer. Même lorsque cela n'est pas le cas, les ménages pauvres peuvent se trouver en concurrence avec d'autres ménages pour l'accès à ces logements.

Le secteur privé joue un rôle majeur dans l'accueil des nouveaux ménages pauvres ; ceux-ci passent également souvent par la sous-location ou la location de meublés ; les HLM n'arrivent qu'en troisième position, alors que le logement gratuit devient marginal.

Lors de leur recherche de logement, les bas revenus recourent fréquemment à des réseaux non institutionnels (famille, amis). Les organismes HLM ne reçoivent qu'une part de la demande exprimée par ces populations ; notamment, les personnes seules ou les couples sans enfants pauvres passent souvent par d'autres voies pour trouver un logement.

Une politique économique publique pourrait se donner le but de favoriser le fonctionnement du marché en diminuant les coûts de transaction, et d'intervenir là où le marché fait défaut, en évaluant les conséquences à long terme des interventions.

Références bibliographiques

Articles du numéro spécial de Économie et Statistique sur la pauvreté no 308/309/310, août-septembre-octobre 1997 :

Chambaz Ch. et Maurin E. « La pauvreté en Espagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Une méthode : les comparaisons internationales du niveau de pauvreté ».

Fall M. et *alii* « La pauvreté en Slovaquie et en France : quelques éléments de comparaison ».

Fleurbaey M., Herpin N., Martinez M. et Verger D. « Mesurer la pauvreté ».

Gardes F. et Loisy C. « La pauvreté selon les ménages : une évaluation subjective et indexée sur leur revenu ».

Herpin N. et Verger D. « La pauvreté une et multiple ».

Herpin N. et Verger D. « Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté ».

Hourriez J.-M. et Legris B. « L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats ».

Hourriez J.-M. et Olier L. « Niveau de vie et taille des ménages : estimations d'une échelle d'équivalence ».

Lollivier S. et Verger D. « Pauvreté d'existence monétaire et subjective sont distinctes ».

Paugam S. et Zoyem J.-P. « Le soutien financier de la famille » une forme essentielle de la solidarité ».

Autres références bibliographiques

Barry de C., Eneau D. et Hourriez J.-M. (1996), « Les aides financières entre ménages », *INSEE Première*, n° 441.

Chambaz C. (1997), « La pauvreté en France et en Europe », *INSEE Première*, n° 533, juillet.

- CSERC (1997), *Minima sociaux : entre protection et insertion*, la Documentation française.
- Glaude M. (1996), « Où va la cohésion sociale ? » dans *La France en perspectives*, R. Fraisse et J. B de Foucauld, éditions O. Jacob.
- Kilpatrick R. W. (1973), « The Income Elasticity of Poverty Line », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 55, pp. 327-332.
- Lollivier S. (1997), « Inégalités de niveau de vie et générations », *Données sociales 1999*, à paraître.
- Maurin E. et Chambaz C. (1996), « La persistance dans la pauvreté et son évolution. Une évolution sur données françaises », *Économie et Prévision*, n° 122, janvier.
- OCDE (1997), « Distribution des revenus et pauvreté dans certains pays de l'OCDE », *Perspectives Économiques de l'OCDE*, décembre.

L'indemnisation du chômage en Europe Entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la garantie de minima sociaux

Jacques Freyssinet

*Professeur à l'Université de Paris et
Directeur de l'IREs*

L'imbrication des logiques d'intervention

Les phénomènes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale posent, dans les pays de l'Union européenne des questions analogues.

- Des difficultés et des controverses majeures portent non seulement sur leur repérage statistique mais sur leur définition conceptuelle.

- Si les trois catégories sont distinctes, les chevauchements entre elles sont importants ; il résultent d'interactions dans la dynamique des trajectoires : le chômage de longue durée engendre la pauvreté, l'exclusion sociale réduit l'employabilité, etc.

- De ce fait, on observe une imbrication, et de multiples contradictions, entre les instruments d'action mobilisés : la production de normes, publiques ou conventionnelles, qui définissent des statuts, la politique, passive et active, de l'emploi et enfin la politique sociale *stricto sensu*.

Notre point de départ est ici l'analyse de réformes de l'indemnisation du chômage intervenues dans les pays de l'Union européenne au cours de la décennie quatre-vingt-dix ⁽¹⁾. Elles sont le produit de trois dynamiques

(1) Ce texte s'appuie sur une contribution préparée pour le prochain rapport *La protection sociale en Europe* de la Commission européenne. Il couvre les modifications intervenues jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 1997.

distinctes : l'« activation » des politiques de l'emploi, la restructuration des systèmes de protection sociale et l'effort de réduction des prélèvements obligatoires et des déficits publics. D'une façon ou d'une autre, ces trois mouvements se répercutent sur les modes de traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

L'« activation » des politiques de l'emploi

Présente dès la décennie quatre-vingt, la préoccupation d'un redéploiement des ressources de la politique de l'emploi aux dépens des mesures dites « passives » et au profit des mesures dites « actives » a pris une force particulière dans la décennie quatre-vingt-dix. L'idée de base est qu'il est, aussi bien d'un point de vue économique que social, préférable de consacrer des ressources à l'insertion professionnelle des chômeurs plutôt qu'au simple maintien partiel de leurs revenus. Le principe est indiscutable mais peut avoir des formes de mise en œuvre contrastées. Pour simplifier, deux solutions extrêmes sont concevables.

Dans le premier cas, on suppose que l'indemnisation du chômage est, dans son principe, un facteur de désincitation au travail. La réduction de son niveau et de sa durée constituerait alors un moyen direct « d'activation des chômeurs » ; le durcissement des critères d'éligibilité ou des causes d'exclusion joue dans le même sens. L'objectif est d'accroître l'intérêt financier (ou la nécessité) d'accepter immédiatement tout emploi disponible.

Dans le second cas, on considère qu'un niveau et une durée suffisants d'indemnisation sont une condition pour que le chômeur dispose des moyens et des délais nécessaires à la bonne qualité de « job matching » (l'appariement des qualifications aux emplois offerts). L'objectif est de renforcer ce processus en mettant à la disposition des chômeurs des moyens additionnels (aide à la recherche d'emploi, formation, etc.).

En pratique, comme il le sera montré plus loin, les mesures prises dans les différents pays combinent les deux logiques mais dans des proportions inégales. Elles impliquent des diagnostics différents sur les causes de l'allongement des durées de chômage.

La restructuration des systèmes de protection sociale

Dans tous les pays les systèmes de protection sociale se sont constitués empiriquement par adjonction progressive de prestations couvrant des risques ou des populations spécifiques. L'indemnisation du chômage au sens strict du terme est assurée soit par un régime d'assurance, soit par un régime d'assistance ; dans certains pays les deux systèmes fonctionnent de manière complémentaire. Sous la pression de la montée du chômage, d'autres types de prestations ont été utilisés dans les faits pour assurer un revenu à des travailleurs involontairement privés d'emploi.

Il s'agit, en premier lieu, de prestations spécifiques qui dans leur principe ont une autre finalité, par exemple :

- mesures d'indemnisation pour des travailleurs partiellement ou temporairement privés d'emploi sans rupture formelle du contrat de travail ;
- indemnisation des travailleurs handicapés ;
- cessations anticipées d'activité ou « préretraites ».

Il s'agit, en second lieu, de prestations générales destinées à assurer un niveau minimum de satisfaction des besoins essentiels :

- soit, par reconnaissance d'un droit universel à un revenu minimum ;
- soit, par attribution discrétionnaire de prestations d'aide sociale.

L'État doit arbitrer entre des objectifs contradictoires. Les prestations spécifiques sont généralement plus coûteuses mais socialement mieux acceptées. Elles offrent, de plus, l'avantage de réduire le volume officiel du chômage, indicateur politiquement très sensible. Les prestations générales sont moins coûteuses mais risquent d'alimenter des processus d'exclusion sociale difficilement réversibles (trappe de la pauvreté ou de la dépendance).

Au cours des dernières années, les États membres ont adopté de nombreuses mesures qui visaient explicitement ou aboutissaient de fait à modifier la répartition des chômeurs entre ces différents dispositifs. Elles pouvaient être inspirées par une volonté de rationalisation et de moralisation des systèmes de protection sociale ou, tout simplement, par un objectif de réduction des coûts.

Réduction des prélèvements obligatoires et des déficits publics

La décennie quatre-vingt-dix a vu se renforcer dans les économies européennes une volonté politique de freiner, voire de renverser la tendance à la croissance des prélèvements obligatoires et de modifier leur assiette.

En première analyse, l'indemnisation du chômage ne devrait pas constituer un objectif principal des politiques de réduction des dépenses. En effet, selon les données fournies par Eurostat, le chapitre « chômage et promotion de l'emploi » représentait, en 1994, moins de 10 % des dépenses totales de protection sociale, soit moins de 3 % du PIB en moyenne pour l'Union européenne. Mais il faut tenir compte du caractère fortement cyclique de cette rubrique. En phase de récession, l'accroissement du nombre des bénéficiaires se conjugue avec la réduction des recettes lorsque celles-ci sont assises sur la masse salariale. Les régimes d'assurance se trouvent brutalement en déficit. Des mesures d'urgence ont donc été prises dans plusieurs pays pour freiner les dépenses en réduisant les prestations. L'objectif était d'éviter soit une augmentation des cotisations, soit le recours à un financement public additionnel.

Les trois logiques ont été simultanément présentes dans les différents pays et il est difficile de mesurer leur poids respectif dans les choix qui ont été faits en matière de réforme de l'indemnisation du chômage. En pratique, ce sont toujours des compromis qui ont été adoptés et leur nature a varié selon la conjoncture économique et selon l'état des rapports de forces politiques et sociaux. Selon leur pondération, les répercussions ont été contradictoires sur les sphères de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Par exemple, au nom de la lutte contre l'exclusion, les politiques d'« activation » ont pu être étendues des chômeurs indemnisés aux bénéficiaires de l'assistance (Workfare). À l'inverse, pour réduire le « chômage statistique » ou du fait des restrictions apportées à l'assurance-chômage, des chômeurs ont été transférés vers d'autres régimes de protection sociale, c'est-à-dire souvent vers l'inactivité, réduisant ou supprimant ainsi les perspectives de réinsertion professionnelle. Enfin, la pression globale sur le volume des dépenses a un lien évident avec les phénomènes de pauvreté.

Examen des principales réformes

Pour les raisons qui viennent d'être analysées, les tendances dominantes dans les transformations de l'indemnisation du chômage au cours des années quatre-vingt-dix se dégagent clairement. Cependant, la récession économique du début de la décennie a engendré, à court terme, des tendances contraires. D'une part, parce que la montée du chômage tend à provoquer mécaniquement l'accroissement du poids des dépenses passives. D'autre part, parce que des impératifs sociaux conduisent à adopter des mesures d'urgence pour certaines catégories particulièrement défavorisées ; dans ces cas, la solution la plus rapide est souvent d'assurer un revenu minimum. Les réformes intervenues au cours des dernières années traduisent ces tendances contradictoires.

L'indemnisation et la politique active de l'emploi

L'analyse sera limitée aux cas où il existe une articulation explicite entre systèmes d'indemnisation et dispositifs de politique active. Dans ce cadre, trois types de liaisons peuvent être distingués :

- les dispositifs de politique active sont mobilisés pour construire des programmes individualisés d'appui à la recherche d'emploi des chômeurs indemnisés ;
- l'indemnisation du chômage est utilisée comme support financier de l'accès à l'emploi ;
- l'indemnisation du chômage est transformée en une contrepartie d'un travail hors emploi (Workfare).

L'indemnisation comme support de la recherche active d'emploi

Progressivement, l'accompagnement des chômeurs dans leur itinéraire de recherche d'emploi a pris un contenu plus actif, voire plus contraignant. Sous cet aspect, les dernières années ont été marquées par une accélération du mouvement. D'une part, les prestations offertes par le service public de l'emploi ont été diversifiées : apprentissage des techniques de recherche d'emploi, remobilisation psychologique, bilans de compétence professionnelle accompagnés du développement de l'offre de formation. D'autre part, le service public de l'emploi a tendu dans certains pays à imposer comme condition du maintien de l'indemnisation, pour tous les chômeurs ou pour certaines catégories seulement, un engagement individuel par lequel le chômeur accepte de participer à des mesures de politique active de l'emploi.

L'exemple le plus systématique est fourni par le Royaume-Uni avec l'introduction de l'allocation du « chercheur d'emploi » (Jobseeker's Allowance) qui accompagne la suppression de l'indemnisation du chômage *stricto sensu*. Tout chômeur sollicitant une indemnisation doit signer avec le service public de l'emploi (Job Center) un contrat de recherche d'emploi (Jobseeker's Agreement) qui définit ses droits et ses obligations. Différentes étapes sont définies après 13 semaines, 6 mois, 12 mois, 18 mois et deux ans de chômage. Au cours de ces étapes, les dispositifs offerts au chercheur d'emploi se diversifient : techniques et moyens matériels pour la recherche d'emploi, indemnités de frais de déplacement, bilans de compétences, stages de remotivation, cycles de formation, expériences de travail, primes pour l'acceptation d'emplois à temps partiel et/ou à faibles salaires, travaux d'intérêt général pour les jeunes de moins de 25 ans avec un complément d'indemnisation, travail à l'essai pour les chômeurs de plus de 6 mois. L'utilisation de ces dispositifs se réalise, au départ, sur une base volontaire mais le service public de l'emploi peut la rendre obligatoire sous peine de suspension ou de suppression de l'indemnisation. Parallèlement, la définition de l'emploi convenable qu'un chômeur est tenu d'accepter s'élargit progressivement. Initialement l'emploi doit correspondre à la profession du chômeur avec un salaire voisin de son salaire antérieur. Après 13 semaines, le champ professionnel est élargi. Après 6 mois, le chômeur ne peut plus avoir d'exigences sur le niveau de salaire. Ainsi les mesures positives d'aide à la recherche et à la reprise d'emploi sont-elles rendues étroitement interdépendantes des menaces de suspension ou suppression de l'indemnisation. Au moment de l'introduction de la réforme, le gouvernement en escomptait de substantielles économies.

L'indemnisation comme support de l'accès à un emploi

Dans presque tous les pays de l'Union européenne il existe, souvent de longue date, des dispositifs de subvention à l'emploi au bénéfice des chômeurs. Selon des techniques diverses (prise en charge partielle du

salaire, primes, exonérations de charges sociales), les pouvoirs publics réduisent le coût salarial en cas d'embauche de chômeurs. Selon les pays, ces mécanismes bénéficient aux employeurs du secteur marchand et/ou du secteur non-marchand. L'obtention de tels emplois entraîne interruption de l'indemnisation du chômage. Dans un objectif d'« activation » des dépenses d'indemnisation, une autre technique a été introduite qui consiste à utiliser les droits à indemnisation comme support financier de la reprise d'emploi. Deux modalités doivent être distinguées.

Dans le premier cas, l'employeur bénéficie d'une aide financière qui correspond aux droits à indemnisation que possède le chômeur au moment de l'embauche. Tel est le cas, par exemple, en France, avec l'accord conclu entre patronat et syndicats en 1994, et élargi en 1995, qui a créé les conventions de coopération. Dans ce cadre une entreprise qui embauche un bénéficiaire de l'assurance chômage entré au chômage depuis plus de 8 mois reçoit du régime paritaire d'assurance chômage une aide à l'embauche. Cette aide a un montant égal ou supérieur à la somme des prestations que le chômeur aurait reçues jusqu'à épuisement de ses droits.

Dans le second cas, les chômeurs qui acceptent un emploi faiblement rémunéré et/ou à temps partiel continuent à bénéficier d'une indemnisation spécifique. L'objectif est d'éviter le « piège du chômage » qui fonctionne lorsque les chômeurs indemnisés ne trouvent pas d'intérêt financier à accepter de tels emplois. Divers pays de l'Union européenne ont adopté des mécanismes de ce type selon des modalités variées. Ainsi, en Belgique, un régime avantageux d'indemnisation du « chômage involontaire à temps partiel » a été supprimé en 1992 pour des raisons budgétaires. Il a été remplacé par un système où un chômeur indemnisé qui accepte un emploi à temps partiel reçoit, sous certaines conditions, une prestation additionnelle telle que son revenu total soit supérieur à l'indemnisation du chômage à plein temps. De plus ses droits à la protection sociale sont améliorés.

Bien qu'ils ne relèvent pas, à proprement parler, de l'activation des dépenses d'indemnisation, il faut souligner la création de mécanismes qui tendent au même objectif : éviter le « piège du chômage », pour les chômeurs indemnisés qui accepteraient un emploi faiblement rémunéré. En Irlande, une allocation familiale supplémentaire (Family Income Supplement) a été créée en 1984 en faveur des travailleurs à bas salaires. Elle vise à éviter que les chômeurs ne soient désincités à accepter des emplois mal rémunérés par la perte de l'allocation pour enfant à charge qui est incluse dans l'indemnisation du chômage. L'obtention de l'allocation suppose que l'un des deux parents travaille au minimum 19 heures par semaine ; son montant est dégressif en fonction du revenu. En 1996, le gouvernement a décidé l'expérimentation d'une extension de ce mécanisme aux personnes seules et aux couples sans enfant à charge.

L'objectif de ces prestations est d'éviter le « piège du chômage », c'est-à-dire la situation dans laquelle un chômeur n'a pas ou a peu d'intérêt financier à accepter un emploi à temps partiel et/ou faiblement rémunéré, compte tenu du niveau de l'indemnisation du chômage et des prestations complémentaires qui y sont attachées. Le risque existe cependant d'engendrer à la place un « piège de la pauvreté ». La prestation accordée aux titulaires de bas salaires se réduit puis disparaît si leurs revenus augmentent ; lorsqu'on tient compte, de plus, de la fiscalité qui pèse sur les revenus salariaux, il peut être sans intérêt pour ces salariés d'accroître leur effort de travail. On mesure ici les effets pervers qui peuvent naître de la création de statuts intermédiaires entre le chômage total et l'emploi « normal » c'est-à-dire l'emploi régi par un contrat de travail qui assure le revenu de son titulaire.

Vers le « Workfare » ?

Au cours des dernières années, l'objectif d'« activation » de l'indemnisation du chômage a pris une nouvelle dimension avec le débat qui s'est instauré autour de la question du « workfare ». Il trouve son origine dans le principe selon lequel tout individu auquel la société accorde des droits doit accepter, en contrepartie, des obligations à l'égard de celle-ci. En matière d'indemnisation du chômage, deux traductions de ce principe sont possibles.

- Ou bien la société reconnaît le droit au travail ; l'obligation correspondante pour l'individu est d'accepter tout emploi convenable qui lui est proposé ; l'indemnisation est alors la conséquence d'une défaillance de la société dans la garantie du droit au travail ; sa seule contrepartie est la disponibilité pour l'emploi ⁽²⁾.

- Ou bien l'indemnisation est considérée comme l'une des prestations sociales assurant une garantie de revenu ; alors la société peut imposer à l'individu certains types d'activités en contrepartie de ce revenu et pendant la période où il le perçoit.

Le « workfare » correspond à cette seconde logique. Il peut être défini dans un sens large et couvrir toutes les activités qui sont imposées aux chômeurs sous peine de suspension ou de suppression de l'indemnisation. Cette acception semble peu pertinente car elle couvrirait l'ensemble des dispositifs de politique active de l'emploi dès lors qu'il est rendu obligatoire d'y participer : stages de formation professionnelle, emplois subventionnés, etc. Une définition plus étroite sera adoptée ici : elle correspond à l'obligation de réaliser des tâches d'intérêt général tout en conservant le statut de chômeur indemnisé (ou le bénéfice d'une autre prestation d'assistance).

(2) Si l'on se plaçait dans une pure logique d'assurance, la seule contrepartie serait d'avoir cotisé et de respecter les termes du contrat.

Aux Pays-Bas, par exemple, la réforme du revenu minimum garanti intervenue en 1995 a introduit un dispositif nouveau dont la mise en œuvre relève de la responsabilité des municipalités. Elles peuvent désormais imposer aux allocataires de participer à des activités d'utilité sociale (entretien d'espaces verts, soutien aux malades isolés,...). Ces activités ne sont pas rémunérées mais leur refus peut entraîner une suspension ou une réduction de l'allocation. Vingt-cinq villes pilotes expérimentent ce programme. Jusqu'à présent, elles n'appliquent pas de sanctions en cas de refus mais certaines ont introduit une incitation financière à la participation.

Ces programmes peuvent être considérés comme positifs pour leurs participants : ils atténuent la rupture du lien social, ils permettent de conserver une activité, d'entretenir et, éventuellement, d'élargir des qualifications ou des compétences et ainsi de favoriser une reprise ultérieure d'emploi. Ils peuvent aussi être considérés comme des mesures répressives rappelant des souvenirs du XIX^e siècle et comme des sources potentielles d'institutionnalisation de formes d'emploi inférieures, amorces d'une marginalisation difficilement réversible. Tout dépendra du contenu de ces activités, de leur mode d'organisation et de l'itinéraire ultérieur de ceux qui y participeront. Les expériences sont trop récentes pour qu'une évaluation fiable soit possible mais leur apparition dans plusieurs pays constitue un phénomène significatif de l'évolution des conceptions du chômage.

L'examen de l'ensemble de ces mesures montre qu'il faut éviter d'adopter une vision simpliste du transfert des dépenses passives vers des dépenses actives. Si l'indemnisation est utilisée comme support de mesures actives, le coût de ces dernières s'ajoute à celui de l'indemnisation. À court terme, le coût global augmente. Une réduction de celui-ci ne peut être espérée qu'à moyen terme, si les mesures actives entraînent une réduction du volume du chômage indemnisé grâce à la réduction de la durée moyenne des périodes de chômage.

Il est donc important de distinguer cette conception de l'activation, reposant sur des mesures positives d'aide à la recherche d'emploi et à l'accès à l'emploi, d'une autre conception de l'« activation des chômeurs » qui vise à accélérer leur sortie de l'indemnisation en augmentant la pression qui s'exerce sur eux (réduction des droits, intensification des contrôles, élargissement des cas de radiation). Dans ce cas, la réduction des dépenses passives peut être immédiate, comme nous allons le voir au point suivant, mais rien ne garantit l'amélioration durable du volume et de la qualité de l'insertion professionnelle.

La restriction des droits à indemnisation

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, des mesures visant à réduire les droits à indemnisation ont été adoptées au cours des dernières années. Il est difficile de mesurer le poids respectif des deux principaux

facteurs qui ont engendré cette évolution : la volonté de réduire le coût global de l'indemnisation (contraintes financières), la volonté de lutter contre la désincitation au travail qu'engendrerait un régime d'indemnisation trop laxiste ou trop généreux. L'ambiguïté est particulièrement forte lorsque des dispositifs de politique active de l'emploi sont utilisés pour révéler la non-disponibilité pour l'emploi ou l'absence de recherche active d'emploi et donc justifier la suspension ou suppression de l'indemnisation.

Conditions d'éligibilité, niveau et durée de l'indemnisation

La tendance dominante est clairement restrictive.

- Dans de nombreux pays les conditions d'éligibilité ont été durcies en allongeant la durée de travail antérieure requise (ou la durée de cotisation dans les régimes d'assurance) et en excluant certaines activités pour la constitution ou la reconstitution des droits à indemnisation (par exemple, les périodes de passage dans des dispositifs de politique de l'emploi tels que la formation ou les emplois subventionnés).

- Les taux de remplacement ont été fréquemment réduits soit de manière uniforme, soit en introduisant une dégressivité en fonction de la durée d'indemnisation.

- Les durées maximales d'indemnisation dans les régimes d'assurance ont été réduites dans divers pays, entraînant un passage plus rapide dans les régimes d'assistance chômage ou de revenu minimum garanti.

Un cas typique est celui de l'Espagne où la montée du chômage s'était d'abord accompagnée d'une sensible amélioration du niveau des prestations et du taux de couverture. Confronté à la croissance des coûts et à une fraude importante liée à l'existence d'un secteur informel, le gouvernement a adopté en 1992 une réforme drastique du système d'indemnisation. L'accès à l'assurance chômage suppose désormais 12 mois de cotisations au lieu de 6. Les durées d'indemnisation, qui sont fonction des durées de cotisation, sont réduites en général d'un tiers. Le niveau de l'indemnisation, qui était de 80 % d'un salaire de référence pendant les 6 premiers mois puis de 70 % ensuite, est ramené respectivement à 70 et 60 %. Ainsi, en trois ans, la réduction des dépenses d'indemnisation était estimée à 33 % malgré la croissance du chômage (ce résultat résulte aussi d'un renforcement du contrôle).

À ces restrictions des droits à indemnisation ouverts aux chômeurs éligibles, s'est ajouté un durcissement des conditions de maintien de l'indemnisation pour ceux qui en bénéficient.

Conditions de maintien de l'indemnisation

Dans le cadre des durées maximales auxquelles il a potentiellement droit, un chômeur doit prouver qu'il respecte en permanence les critères de

recherche active d'emploi et de disponibilité pour l'emploi qui conditionnent le maintien de l'indemnisation. Dans presque tous les pays, on enregistre l'adoption de définitions plus restrictives dans ces deux domaines.

En ce qui concerne, en premier lieu, le contrôle de la recherche active d'emploi, son renforcement est étroitement imbriqué au développement et à la diversification des mesures « actives » qui ont été évoquées précédemment. Ce sont principalement les refus, jugés non légitimes par les agents du service public de l'emploi, de répondre aux propositions de mesures « actives » qui engendrent des décisions de réduction, de suspension ou de suppression des droits à indemnisation.

Plusieurs pays ont aussi intensifié la lutte contre la fraude en créant ou en renforçant des services spécialisés dans cette fonction ou en améliorant l'interconnexion entre les fichiers des différents organismes qui interviennent dans le suivi des chômeurs, leur indemnisation ou la fourniture de prestations complémentaires. Il ne suffit pas de connaître le contenu des textes pour mesurer la sévérité du contrôle. Beaucoup dépend de la pratique des agents du service public de l'emploi qui sont en contact direct avec les chômeurs. Leur culture professionnelle et leur déontologie, la représentation qu'ils ont des causes du chômage, de la situation et des comportements des chômeurs conditionnent, dans une large mesure, leurs décisions. Ces phénomènes sont en général mal connus. Il ne semble pas douteux, en revanche, que les injonctions que ces agents reçoivent des pouvoirs publics aillent dans le sens d'un renforcement des contrôles et d'une application plus stricte des critères.

Le maintien de l'indemnisation est conditionné, en second lieu, à la disponibilité du chômeur pour accepter tout emploi « convenable » qui lui est proposé. Dans la plupart des pays, on observe depuis le début de la décennie une extension de la définition de l'emploi convenable c'est-à-dire un rétrécissement des raisons pour lesquelles un chômeur peut légitimement rejeter une offre.

En Allemagne, par exemple, les chômeurs étaient classés par catégorie de qualification et pouvaient refuser une offre d'emploi ne correspondant pas à cette catégorie ; toutefois, ils subissaient des déclassements de catégorie avec l'allongement de leur durée de chômage. En vertu de la nouvelle loi de 1997 (AFRG), ces classifications ont disparu ; désormais une diminution du salaire de 20 % dans les trois premiers mois et de 30 % dans les trois mois suivants sera considérée comme admissible. Au bout de 6 mois, un emploi est acceptable si le salaire net atteint le montant de l'allocation de chômage.

L'ensemble de ces mesures conduit à une accélération certaine des flux de sortie de l'indemnisation.

L'articulation avec d'autres régimes d'indemnisation

Les fonctions de l'indemnisation du chômage sont liées à la structure des systèmes de protection sociale. Plusieurs mécanismes existent en effet pour assurer un revenu de substitution à des travailleurs involontairement privés d'emploi. La frontière entre ces régimes est évolutive. À partir de 1973 et jusqu'à la fin de la décennie quatre-vingt, plusieurs pays avaient, explicitement ou implicitement, eu tendance à transférer une partie des chômeurs vers des mécanismes de prise en charge distincts de l'indemnisation du chômage au sens strict (assurance ou assistance). Nous avons déjà mentionné le rôle joué par des régimes de revenu minimum garanti qui peuvent accueillir des chômeurs privés de droits à indemnisation ou ayant épuisé ces droits. Il s'agit alors d'un statut inférieur à celui offert par l'assurance et également inférieur, ou au mieux égal, à celui offert par l'assistance chômage. En revanche, d'autres statuts sont plus favorables. Le choix d'y avoir recours peut résulter de la volonté d'éviter ou d'atténuer des conflits sociaux, notamment en cas de menaces de licenciements collectifs, ou encore de réduire le volume du chômage tel qu'il est statistiquement mesuré.

Trois statuts alternatifs à celui du chômeur *stricto sensu* ont été utilisés pendant cette période : l'indemnisation du chômage partiel ou temporaire, la cessation anticipée d'activité pour les travailleurs âgés, l'extension de la catégorie des travailleurs handicapés. Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, la tendance dominante, dans les pays de l'Union européenne, a été dans le sens d'une restriction des conditions d'accès à ces régimes, avec quelques exceptions. Il s'agit tout à la fois de réduire les coûts, de lutter contre des comportements opportunistes, voire frauduleux, et d'éviter des passages irréversibles à l'inactivité.

Le chômage partiel ou temporaire

Le chômage partiel, au sens strict, se distingue clairement du chômage total lorsque le travailleur conserve une activité réduite mais continue. En revanche, les régimes d'indemnisation du chômage partiel peuvent aussi couvrir des périodes d'interruption totale du travail dès lors que cette interruption est jugée temporaire c'est-à-dire que le lien juridique qui unit le travailleur et son employeur peut être considéré comme maintenu. Dans ce cas, la frontière entre indemnisation du chômage partiel et indemnisation du chômage total devient parfois incertaine.

L'exemple le plus significatif est celui de l'Italie où la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) constitue juridiquement un mécanisme d'indemnisation du chômage partiel ou temporaire, sans rupture du contrat de travail, alors qu'elle a été largement utilisée pour indemniser le chômage total, même de longue durée. À la fin des années quatre-vingt des critiques fortes se multiplient contre un système accusé de maintenir des

emplois fictifs au bénéfice de salariés privilégiés. En 1991, le système est profondément réformé :

- le recours à la CIG est, sauf exception, limité à une durée de deux ans ;
- la contribution financière des employeurs est augmentée ;
- une distinction claire est établie entre travailleurs en CIG et travailleurs licenciés ; pour ces derniers, est créée une prime de mobilité de 12 à 48 mois (selon l'âge et la région) et ils bénéficient d'avantages spécifiques à l'embauche ;
- les entreprises doivent placer les travailleurs en CIG par rotation et non mettre une fraction de leur personnel en horaire nul pour une durée indéfinie.

Il s'agissait donc de réintroduire une coupure nette entre l'indemnisation du chômage partiel temporaire et celle du chômage complet. Le « détournement » de la CIG s'expliquant par la très faible indemnisation du chômage « normal », celle-ci était parallèlement revalorisée par étapes. Cependant, sous l'impact de la récession, deux lois de 1993 et 1994 ont à nouveau élargi le champ de la CIG. Il apparaît aussi que les entreprises n'ont, en général, pas respecté l'obligation de rotation du personnel en CIG, préférant payer des pénalités plutôt que de renoncer aux horaires nuls pour une fraction du personnel. Dans la mesure où il n'y a pas juridiquement rupture du contrat de travail, les travailleurs en CIG ne sont pas comptés parmi les chômeurs.

Les cessations anticipées d'activité

C'est probablement le domaine dans lequel les évolutions sont les plus contradictoires d'un pays à l'autre, ou encore, dans le même pays d'une période à l'autre. Il s'agit, dans certains cas, de cessation anticipée et définitive d'activité dans le cadre d'un régime spécial d'indemnisation et, dans d'autres cas, d'une prolongation du droit à l'indemnisation du chômage jusqu'à l'âge de la retraite, avec parfois un taux de remplacement plus favorable. Les objectifs à moyen terme affichés par les gouvernements vont dans le sens d'une réduction de ces dispositifs, jugés trop coûteux. Cependant, on observe dans certains pays, en sens contraire, l'introduction de dispositifs autorisant la cessation anticipée lorsque les partants sont remplacés. Dans ces cas, la priorité est parfois donnée à certaines catégories de chômeurs, par exemple, les jeunes.

La France offre un exemple d'élargissement avec la création en 1995, par accord entre patronat et syndicats, de l'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). La tendance opposée s'observe pour l'Allemagne qui avait eu largement recours aux cessations anticipées d'activité pour gérer de manière non-conflictuelle les réductions collectives d'emploi. Si l'âge normal de la retraite était fixé à 65 ans, il était possible de toucher une pension à taux plein dès 63 ans avec 35 années d'affiliation (ou même dès 60 ans pour les femmes). De plus, la pension était liquidée à taux plein à 60 ans pour les salariés au chômage pendant un an au cours des 18 mois

précédents. Enfin, les chômeurs de 54 ans et plus, si leur durée antérieure de cotisation était suffisante, bénéficiaient d'une indemnisation pendant 32 mois. Ainsi, il suffisait que l'entreprise complète les indemnités de chômage pour qu'un salarié licencié avant 58 ans puisse atteindre la retraite sans perte de revenu. De plus, les chômeurs de plus de 58 ans avaient le droit d'abandonner la recherche d'emploi. Des mesures spéciales avaient été adoptées pour les nouveaux Länder. Ce système a été jugé trop coûteux dans une période où la loi de réforme de l'assurance-vieillesse (1992) prévoit de rétablir graduellement l'âge de la retraite à 65 ans pour tous. Un accord tripartite a réformé le système au début de 1996. L'âge d'ouverture des droits à une pension de retraite à taux plein pour les chômeurs sera graduellement relevé jusqu'à 63 ans en 1999. Ceux qui partiront néanmoins en retraite à partir de 60 ans subiront une réduction de la pension en fonction de la durée d'anticipation. Un système de temps partiel pour les travailleurs âgés sera partiellement financé par l'assurance chômage à condition que le passage à temps partiel soit compensé par l'embauche d'un chômeur ou d'un apprenti.

Les régimes d'invalidité

La reconnaissance d'une invalidité ou d'une incapacité totale permet d'assurer une indemnisation illimitée à un travailleur sans emploi. En principe, l'accès à ces régimes repose sur la reconnaissance médicale d'un handicap. Plusieurs facteurs font varier la facilité d'entrée dans ces dispositifs :

- la désignation de l'autorité médicale compétente pour reconnaître le handicap (le médecin de famille ou une commission médicale officielle) ;
- la prise en compte ou non, à côté des incapacités physiologiques, d'éventuelles incapacités psychologiques ;
- la prise en compte ou non, pour apprécier le handicap, de l'état du marché du travail local.

Une appréciation large a souvent permis l'admission des chômeurs de longue durée dans un régime d'invalidité ou d'incapacité. Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, la tendance a été nettement restrictive dans les pays de l'Union européenne. L'exemple le plus typique est celui des Pays-Bas où le régime d'invalidité avait pris une ampleur exceptionnelle. À partir de 1990, le gouvernement engage une action pour lutter contre le coût jugé excessif et les détournements du dispositif. Elle se traduit notamment par une nouvelle loi adoptée en 1993. D'autres dispositions complémentaires seront introduites ultérieurement. Des transformations importantes en résultent.

- Les critères d'admission ont été durcis pour les nouveaux entrants et un examen systématique des pensionnés, par tranches d'âges successives, a été entrepris. Il a entraîné des pourcentages importants d'annulation ou de réduction des indemnités⁽³⁾.

(3) Cependant, devant l'ampleur des décisions d'annulation, le gouvernement a dû introduire pour les exclus de plus de 45 ans une prestation minimale au titre de l'assurance-chômage qui leur sera versée jusqu'à l'âge de la retraite.

- Le réexamen du droit à pension n'est plus désormais fondé sur la capacité des bénéficiaires à occuper leur ancienne activité ou une activité équivalente mais sur leur capacité générale à travailler.

- Les niveaux d'indemnisation ont été réduits pour les nouveaux entrants. Ils sont désormais fonction de la durée de cotisation antérieure.

- Ces réductions ayant été partiellement compensées par des avantages additionnels accordés par les conventions collectives, le gouvernement a transféré la pression sur les employeurs. Le système est désormais financé par des cotisations patronales liées au risque ; les employeurs ont la faculté de sortir du système en s'assurant directement.

L'objectif est donc de revenir à une définition stricte de la notion d'invalidité, quitte à renvoyer vers l'indemnisation du chômage ou l'assistance ceux qui sont désormais exclus du dispositif. Le volume des bénéficiaires du régime d'invalidité doit être ramené à 11 % de la population active en 1997.

Au total, la redistribution des travailleurs privés d'emploi entre les différents régimes paraît avoir été dominée par la volonté de limiter la croissance des dépenses. L'accès aux régimes spécifiques de passage à l'inactivité, relativement favorables, a été réduit. Les restrictions apportées à l'assurance-chômage ont entraîné des transferts vers l'assistance-chômage ou vers des régimes de minima sociaux.

Revenus garantis et désincitation au travail

Nous ne reprendrons pas ici les abondants débats théoriques sur ce thème. Ils ont montré que seul le modèle de la recherche d'emploi (job search) fournit une prédiction théorique univoque. Dans ses formulations les plus simplifiées, l'analyse repose sur l'hypothèse qu'il existe un régime d'indemnisation uniforme, universel et permanent : tous les chômeurs sont indemnisés au même taux pendant toute la durée du chômage. Seules sont examinées les transitions entre deux états : l'emploi durable et le chômage indemnisé. Dès lors que ces deux restrictions sont abandonnées (prise en compte de systèmes d'indemnisation hétérogènes et partiels, prise en compte de la diversité des transitions sur le marché du travail) le pronostic sur l'effet désincitatif de l'indemnisation devient moins évident (Atkinson et Micklewright, 1991 ; Schmid et Reissert, 1996). Le plus simple est donc de se reporter aux résultats empiriques. Les travaux disponibles relèvent de deux logiques différentes. D'une part, on a essayé de mesurer, sur des populations de chômeurs, la sensibilité de leur durée de chômage aux caractéristiques de l'indemnisation. D'autre part, des travaux macro-économiques sur séries chronologiques et en comparaison internationale ont étudié le lien entre niveau d'indemnisation et taux de chômage.

Les travaux micro-économiques

Ils adoptent différentes spécifications des modèles de « job search ». Ils sont les seuls qui permettent de tester directement des hypothèses sur les comportements d'offre de travail des chômeurs et sur leur sensibilité relativement au niveau et à la durée de l'indemnisation. Plusieurs synthèses récentes fournissent des conclusions convergentes.

- Quant à l'effet du niveau de l'indemnisation, les études portant sur les États-Unis et le Royaume-Uni concluaient, jusqu'au début des années quatre-vingt, à un effet positif mais faible du taux de remplacement ⁽⁴⁾ sur la durée du chômage. Des travaux ultérieurs ont mis en évidence la faible robustesse des résultats : ils sont très sensibles aux définitions adoptées pour le chômage et pour les deux composantes du taux de remplacement (par exemple, droit théorique à indemnisation ou indemnisation effective). Enfin, ces résultats sont difficiles à obtenir pour d'autres pays : les estimations donnent des valeurs faibles, contradictoires, souvent non-significatives.

En revanche, il faut signaler que les travaux qui concluent à un impact négatif significatif du niveau de l'indemnisation sur le taux de sortie du chômage obtiennent ce résultat que la sortie s'opère par reprise d'emploi ou par passage à l'inactivité ⁽⁵⁾. Dès lors, si l'indemnisation retarde la reprise d'emploi, elle retarde aussi l'abandon de la recherche ; elle engendrerait ainsi des effets contradictoires sur l'incitation au travail.

- Quant à l'effet de la durée de l'indemnisation, le seul résultat assez solidement établi dans plusieurs pays est l'existence de pointes dans les taux de sortie au voisinage des dates de changement de régime d'indemnisation (soit épuisement des droits à l'indemnisation, soit passage à un régime moins favorable, par exemple de l'assurance à l'assistance). Dans ce cas, à nouveau, les taux de sortie sont plus élevés aussi bien du fait d'une reprise d'emploi que du fait du passage à l'inactivité. L'existence de deux effets contradictoires de l'indemnisation sur l'incitation au travail se trouve confirmée.

Plus généralement, de nombreux travaux ont mis en évidence l'impact des caractéristiques institutionnelles du système d'indemnisation sur les comportements des chômeurs. Ni le taux, ni la durée de l'indemnisation ne constituent des variables suffisantes pour traduire cette dimension institutionnelle

(4) C'est-à-dire du rapport entre montant de l'indemnisation et montant du salaire antérieur.

(5) Lorsque ces deux modes de sortie sont distingués, point qui a été longtemps négligé.

À l'échelle macro-économique

L'identification d'un effet désincitatif de l'indemnisation est encore plus problématique. Comme le notent les experts de l'OCDE dans l'étude de l'OCDE sur l'emploi (1994), les travaux de comparaison internationale n'ont dégagé aucune liaison significative entre les taux de chômage et des indicateurs de la « générosité » de l'indemnisation. Cependant ces mêmes experts, au terme de traitements statistiques complexes, ont mis en évidence, pour certains pays et pour certaines périodes, une corrélation décalée dans le temps entre, d'une part, le niveau ou la variation d'un « indicateur synthétique des droits à prestations » et, d'autre part, la variation du taux de chômage d'un cycle économique à l'autre. Leur interprétation est que les droits à prestations, s'ils ne constituent pas une cause directe du chômage, exercent un effet de levier en amplifiant ou prolongeant les conséquences des récessions économiques sur le niveau de chômage.

D'autres travaux publiés par l'OCDE aboutissent à des résultats allant dans le même sens mais de valeur tout aussi limitée. Ainsi Blöndal et Pearson (1995) établissent un lien entre prestations chômage et taux de chômage mais la part de la variance expliquée est faible et le meilleur résultat est obtenu avec un décalage de six ans entre les deux variables (voir aussi Scarpetta, 1996).

Sans pouvoir ici entrer dans une discussion détaillée, soulignons un problème, à nos yeux essentiel : l'ensemble de ces travaux utilisent, comme mesure de la « générosité » de l'indemnisation, le taux brut de remplacement calculé par l'OCDE. Cet indicateur est calculé sur la base des droits maxima à indemnisation à partir d'une gamme de cas-types de chômeurs « ayant de longs antécédents d'emploi ». La solution retenue pose deux problèmes.

En premier lieu, la croissance du chômage s'est accompagnée d'une modification de sa composition. Les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les travailleurs ayant occupé des emplois précaires y représentent une proportion croissante. Ceci entraîne une dégradation des taux de couverture et des taux de remplacement qui est ignorée par l'indicateur synthétique.

En second lieu, le durcissement des conditions d'éligibilité, du contrôle de la recherche d'emploi et de la légitimité des refus d'offres d'emploi, observé ces dernières années dans la quasi-totalité des pays de l'Union européenne a vraisemblablement réduit l'accès à l'indemnisation effective ou le maintien de celle-ci même sans modification des droits légaux.

Il y a donc une présomption raisonnable qu'existe un écart croissant (de manière discontinue) et inégal (selon les pays) entre l'« indicateur synthétique des droits à prestations », tel qu'il est calculé, et le niveau effectif de l'indemnisation. Cette présomption est confortée en comparant l'indicateur de l'OCDE (voir tableau 1) avec un indicateur d'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage qui repose sur les dépenses réelles d'indemnisation (voir tableau 2).

1. Taux bruts de remplacement des prestations de chômage

Mesure synthétique

	1989	1991	1993	1995
Allemagne	0,28	0,28	0,27	0,26
Autriche	0,29	0,31	0,27	0,26
Belgique	0,43	0,42	0,42	0,42
Danemark	0,51	0,52	0,71	0,70
Espagne	0,34	0,34	0,32	0,32
Finlande	0,34	0,39	0,39	0,43
France	0,37	0,37	0,36	0,38
Grèce	0,09	0,17	0,22	0,22
Irlande	0,27	0,29	0,31	0,26
Italie	0,03	0,02	0,16	0,20
Luxembourg	-	-	-	-
Pays-Bas	0,53	0,51	0,46	0,46
Portugal	0,32	0,34	0,35	0,35
Royaume-Uni	0,18	0,18	0,18	0,18
Suède	0,29	0,29	0,29	0,27

Note : Pour une présentation, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1996, chap. 2 (les taux ne sont calculés que pour les années impaires).

Source : OECD - Database on Unemployment, Benefit Entitlements and Gross Replacement Rates.

Le second indicateur, ou indicateur d'intensité de l'effort d'indemnisation (voir tableau 2), ne révèle ni tendances communes, ni mouvement de convergence entre les pays de l'Union européenne. La seule caractéristique majoritaire est l'existence d'une valeur maximum, postérieure à 1990, suivie d'une diminution plus ou moins accentuée. L'ampleur de cette diminution est forte en valeur relative pour la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France et la Suède. Les exceptions sont constituées par l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Si l'on envisage, les niveaux moyens sur la période, on retrouve l'opposition traditionnelle entre les pays latins et le Royaume-Uni d'une part (valeurs faibles de l'indicateur) et d'autre part les pays du nord de l'Europe continentale. Les hiérarchies internes aux deux sous-groupes se sont modifiées mais l'écart entre ceux-ci n'a pas été réduit.

Il est intéressant d'observer que l'indicateur synthétique des taux bruts de remplacement, calculé sur la période 1989-1995 (voir tableau 1), ne donne pas les mêmes résultats. Deux pays seulement, l'Autriche et les Pays-Bas, enregistrent une réduction sensible (plus de 10 %) de la valeur de l'indicateur. Dans sept pays, l'indicateur est approximativement stable (moins de 10 % de variation). Dans trois pays, Danemark, Finlande et Portugal, il croît de plus de 10 % ⁽⁶⁾.

(6) Les pourcentages de variation ont été calculés à partir de la valeur de l'indicateur avec quatre décimales.

2. Indicateur d'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage (*)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Allemagne	-	0,27	0,22	0,25	0,24	0,25	0,26
Autriche	0,27	0,28	0,30	0,34	0,37	0,34	0,30
Belgique	0,28	0,30	0,29	0,26	0,22	0,22	-
Danemark	0,41	0,42	0,41	0,40	0,46	0,43	0,42
Espagne	0,15	0,17	0,17	0,15	0,13	0,11	0,10
Finlande	0,18	0,23	0,26	0,26	0,24	0,22	0,21
France	0,15	0,16	0,16	0,15	0,13	0,12	-
Grèce	-	-	-	-	-	-	-
Irlande	0,20	0,19	-	-	0,20	0,22	0,20
Italie	0,05	0,06	0,07	-	-	-	-
Luxembourg	0,09	0,13	0,11	0,10	0,11	0,12	0,13
Pays-Bas	0,42	0,43	0,48	0,46	0,46	0,46	0,54
Portugal	0,06	0,09	0,12	0,14	0,14	0,12	0,12
	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
Royaume-Uni	0,12	0,12	0,15	0,16	0,16	0,15	0,16
Suède	0,32	0,31	0,34	0,34	0,28	0,27	0,23

(*) L'indicateur est le ratio entre le pourcentage du PIB consacré à l'indemnisation du chômage et le taux de chômage. Il est égal au rapport entre l'indemnisation moyenne de l'ensemble des chômeurs (indemnisés ou non) et le revenu moyen de l'ensemble des actifs (occupés ou chômeurs).

Sources : OCDE, *Dépenses publiques et nouveaux participants aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE* et *Perspectives économiques*. Commission européenne, *L'emploi en Europe*.

Pour les années 1991 et 1995, communes aux deux séries, le tableau 3 met en correspondance les variations des deux indicateurs⁽⁷⁾. Seuls deux pays enregistrent une évolution analogue, stable pour l'Allemagne, croissante pour le Portugal. Dans quatre pays (Autriche, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), l'évolution de l'indicateur d'intensité d'effort d'indemnisation est plus favorable que celle de l'indicateur synthétique des taux de remplacement. Dans six pays, l'évolution est moins favorable.

La croissance des formes d'emploi précaire et de l'hétérogénéité des prestations attribuées à une fraction des chômeurs conduit à mettre en cause la pertinence de résultats construits sur la seule prise en considération des droits théoriques maxima à indemnisation des chômeurs ayant de longs antécédents d'emploi.

(7) Est considéré comme stable, un indicateur dont la valeur a varié de moins de 10 % dans la période.

3. Indicateur d'intensité et taux de remplacement (1991-1995)

		Taux de remplacement		
		Décroissant	Stable	Croissant
Indicateur d'intensité	Décroissant		Belgique Espagne France Suède	
	Stable	Pays-Bas	Allemagne	Danemark Finlande
	Croissant	Autriche	Irlande Royaume-Uni	Portugal

Sources : Cf. tableaux 1 et 2.

Conclusion : quelques enseignements

Au cours des années quatre-vingt-dix, la volonté générale, dans les pays de l'Union européenne, de lutter contre la montée des dépenses passives de la politique de l'emploi s'est heurtée à la croissance du chômage dans la majorité des pays. De ce fait, on observe des tendances contradictoires sur l'évolution de l'indicateur d'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage au sens strict (assurance-chômage et assistance-chômage). La France est l'un des cinq pays où la valeur de cet indicateur a nettement diminué (20 %).

Les évolutions de la valeur de cet indicateur sont partiellement liées à la redistribution des travailleurs privés d'emploi entre les différents régimes de prestations. Dans l'ensemble, l'objectif de réduction des dépenses a conduit à freiner l'accès aux régimes spécifiques de passage vers l'inactivité (cessations anticipées d'activité, invalidité), relativement plus favorables donc plus coûteux. Les restrictions parallèlement apportées à l'assurance-chômage ont entraîné des transferts vers l'assistance-chômage ou vers des régimes de minima sociaux. Ces transformations ont contribué à la croissance de la pauvreté dans sa définition relative.

L'objectif d'activation des dépenses pour l'emploi a été partout poursuivi. Ses effets sont contradictoires compte tenu du dosage dans les changements adoptés. Lorsqu'il s'agit de mesures positives d'aide à la recherche d'emploi et à l'accès à l'emploi, elles conduisent, dans leur principe, à lutter contre les processus d'exclusion sociale. Lorsque l'« activation » se traduit par une menace de radiation des chômeurs qui ne démontrent pas la réalité de leur recherche d'emploi ou leur disponibilité à accepter n'importe quel emploi

(ou « activité ») qui leur est proposé, les risques de basculement vers l'inactivité et l'assistance ne sont pas négligeables. Ce n'est donc pas le principe de l'activation qui est en question mais son contenu si l'on veut apprécier son impact sur la pauvreté et l'exclusion.

Dans tous les pays, s'est exprimée plus ou moins fortement la crainte que le niveau des prestations accordées aux travailleurs privés d'emploi, relativement à celui des salaires correspondant aux emplois qui leur sont accessibles ⁽⁸⁾, n'engendre une désincitation au travail. Si cette hypothèse était acceptée, un accroissement de la pauvreté (relative) constituerait un facteur de retour à l'emploi, donc de lutte contre l'exclusion sociale.

Un tel risque n'existe que dans les cas des emplois faiblement rémunérés (notamment à temps partiel) ou du fait de réglementations incohérentes qu'il conviendrait de modifier. En revanche, compte tenu de la transformation de la composition du chômage (pourcentage croissant de chômeurs non ou faiblement indemnisés), il n'existe pas aujourd'hui de démonstration d'un effet global de désincitation au travail engendré par les systèmes d'indemnisation ⁽⁹⁾.

(8) Revenus nets compte-tenu des avantages et prélèvements fiscaux et sociaux.

(9) Les comportements frauduleux, associés à tout système de prestations, devant naturellement être combattus.

Références bibliographiques

- Atkinson Tony et Micklewright John (1991), « Unemployment Compensation and Labor Market Transitions : A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, décembre, pp. 1679-1727.
- Barbier Jean-Claude (1996), « Comparer insertion et workfare ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, octobre-décembre, pp. 7-26.
- Bean Charles R. (1994), « European Unemployment : A Survey », *Journal of Economic Literature*, June, pp. 573-619.
- Blondal Sveinbjörn et Pearson Mark (1995), « Unemployment and Other Non-employment Benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, Spring, pp. 136-169.
- Bonnal Liliane et Fougère Denis (1990), « Les déterminants individuels de la durée du chômage », *Économie et Prévision*, n° 96, pp. 45-82.
- Buchele Robert et Christiansen Jens (1998), « Do Employment and Income Security Cause Unemployment ? A comparative Study of the US and the E-4 », *Cambridge Journal of Economics*, n° 22, pp. 117-136.
- Cases Chantal (1994), « Durées de chômage et comportements d'offre de travail : une revue de la littérature », *Économie et Prévision*, n° 113-114, pp. 155-170.
- Cases Chantal (1996), « Assurance-chômage et offre de travail », *Économie et Statistique* n° 291-292, pp. 139-150.
- CERC Association (1997), *Les minima sociaux. 25 ans de transformation*, dossier n° 2, 126 p.
- Commission des Communautés européennes (1992), « Les régimes nationaux d'indemnisation du chômage », chapitre 7, pp. 157-172 dans *L'emploi en Europe*, 206 p.
- Commission européenne (1996), *La protection sociale en Europe -1995*, 158 p.

- Commission européenne (1997), *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, 1997, 22 p.
- Concialdi Pierre (1997), « Entre l'assistance et l'assurance : la solidarité », *Sociétés et Représentations*, n° 5, décembre, pp. 67-85.
- Concialdi Pierre (1998), « Faut-il attendre la fin du chômage pour relever les minima sociaux ? », *Droit Social*, mars, pp. 261-268.
- CSERC (1997), *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, La Documentation française, 221 p., spécialement annexe II : Les minima sociaux en Europe et aux États-Unis.
- Davanne Olivier et Pujol Thierry (1996), « Assurance et échanges de risque sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, n° 291-292, pp. 151-169.
- Dayan Jean-Louis (1994), « Le système d'indemnisation du chômage en France : tendances et enjeux actuels », *La Revue de l'IREs*, n° 14, hiver, pp. 119-143.
- Dayan Jean-Louis (1996), « L'avenir de l'assurance chômage : à nouveaux risques, nouveau régime ? », *Droit Social*, juillet-août, pp. 670-679.
- Dehez Pierre et Fitoussi Jean-Paul (1996), « Revenu minimum, allocation-chômage et subvention à l'emploi », *Revue Économique*, n° 1, pp. 33-50.
- European Commission (1995), Unemployment Compensation and Incentives to Look for Work, chapitre 4, pp. 83-105 dans *Social Protection in Europe*, 158 p.
- Florens Jean-Pierre, Fougère Denis et Werquin Patrick (1990), « Durées de chômage et transitions sur le marché du travail », *Sociologie du Travail*, n° 4, pp. 439-468.
- Florens Jean-Pierre, Gérard-Varet Louis-André et Werquin Patrick (1989), « L'impact de l'indemnisation sur la durée et l'ancienneté au chômage », *Économie et Prévision*, n° 87, pp. 93-104.
- Freyssinet Jacques (1997), « Unemployment Compensation and Labour Markets : A Disincentive to Work ? » pp. 241-260 dans : *Social Protection in Europe – Facing up to Changes and Challenges*, Alexandra Bosco and Martin Hutsebaut (editors), European Trade Union Institute, 452 p.
- Haveman Robert (1996), « Lutter contre la pauvreté tout en développant l'emploi, présentation des différentes stratégies et ébauche d'un programme d'action », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 1, pp. 7-51.
- Johnson G.E. et Layard P.R.G. (1986), « The Natural Rate of Unemployment : Explanation and Policy », pp. 921-999 dans *The Hand-*

- book of Labour Economics*, Orley C. Ashenfelter, Richard Layard (Ed.), North Holland.
- Join-Lambert Marie-Thérèse (1995), « Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit Social*, mars, pp. 215-221.
- Joutard Xavier et Ruggiero Michèle (1994), « Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation », *Économie et Prévision*, n° 113-114, pp. 189-205.
- Joutard Xavier et Ruggiero Michèle (1996), « Changements de régime d'indemnisation et transitions vers l'emploi. Une étude sur données longitudinales UNEDIC », *Revue Économique*, n° 1, pp. 143-166.
- Lefèvre Cécile (1996), « Couverture du risque de chômage : éléments de comparaisons internationales », *Économie et Statistique*, n° 291-292, pp. 121-137.
- Meyer Bruce D. (1995), « Lessons from the US. Unemployment, Insurance, Experiments », *The Journal of Economic Literature*, March, pp. 91-131.
- Musley Hugh (1995), « Les dispositifs de chômage partiel en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne : de l'intervention cyclique à l'intervention structurelle », *Observatoire de l'Emploi – Politiques*, n° 52, pp. 22-31.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi – Faits, analyses, stratégies*, Paris, 53 p.
- OCDE (1994b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi – Données et explications*, Paris, 1994b, 186+327 p. spécialement : partie II, chapitre 8 : « Le chômage et les prestations sociales », pp. 189-261.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris, juillet, 229 p. spécialement : chapitre 2, « Renforcer les incitations au travail », pp. 27-64.
- Pineschi-Gapenne Marina (1996), « Les contreparties demandées aux salariés dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », *Revue Française des Affaires Sociales*, 10-12, pp. 45-52.
- Revue Française des Affaires Sociales (1996), *La contrepartie : entre droits et créances*, n° spécial, n° 3, juillet-septembre, 202 p.
- Ricordeau Pierre (1993), « Indemnisation du chômage. Les régimes français et étrangers », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-3, pp. 71-86.
- Scampetta Stefano (1996), « Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : comparaisons internationales », *Revue Économique de l'OCDE*, I, pp. 53-113.
- Schmid Gunter et Reissert Bernd (1996), « Unemployment Compensation and Labour Market Transitions », in : G. Schmid (Ed.), *International*

Handbook on Labour Market Policy and Evaluation, Cambridge, Edward Elgar.

Snower Dennis J. (1994), « Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies », *American Economic Review*, May, pp. 65-70.

Snower Dennis J. (1995), « Réformer les régimes d'assurance-chômage », *Revue Internationale du Travail*, n° 4-5, pp. 693-718.

Stancanelli Elena G.F. (1996), « Unemployment, Compensation Schemes and Unemployment Duration », 26 p., in : *Econometrics of Unemployment, Proceedings*, vol. 2, The Centre for European Labour Market Studies, Göteborg.

SZW (1995), *Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries. A Comparative Study*, La Haye, septembre, 228 p.

UNEDIC (1996), *L'assurance chômage dans les pays européens*, janvier, 31+33 p.

Van Parijs Philippe (1996), « L'allocation universelle contre le chômage : de la trappe au socle », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-3, pp. 111-125.

Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi (*)

Claude Seibel

*Directeur de la DARES
au ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

Au cours des années soixante-dix, le chômage de longue durée est défini par référence à une durée de 6 mois. Ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix ou au début des années quatre-vingt que s'impose le seuil d'un an. La plupart des pays, notamment dans l'Union européenne, ont vu comme en France se constituer peu à peu un noyau dur de chômeurs (voir graphique 1) ; ceux-ci connaissent des périodes de chômage prolongées qui risquent de s'accompagner de pertes de compétences et d'affaiblissement de leur motivation. Une part importante de ces chômeurs de longue durée sont des travailleurs peu qualifiés et âgés.

La montée rapide du chômage de longue durée à partir du début des années quatre-vingt a conduit à la mise en place, par vagues successives, de mesures spécifiques de politique d'emploi. Celles-ci représentent une partie importante des dispositifs dont disposent les pouvoirs publics pour contenir le chômage et pour favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée (CLD).

(*) Ce texte bénéficie des contributions de Christine Charpail, Alain Gubian, Norbert Holcblat, Stéphanie Lemerle, Brigitte Roguet et Serge Zilberman (DARES).

Définitions

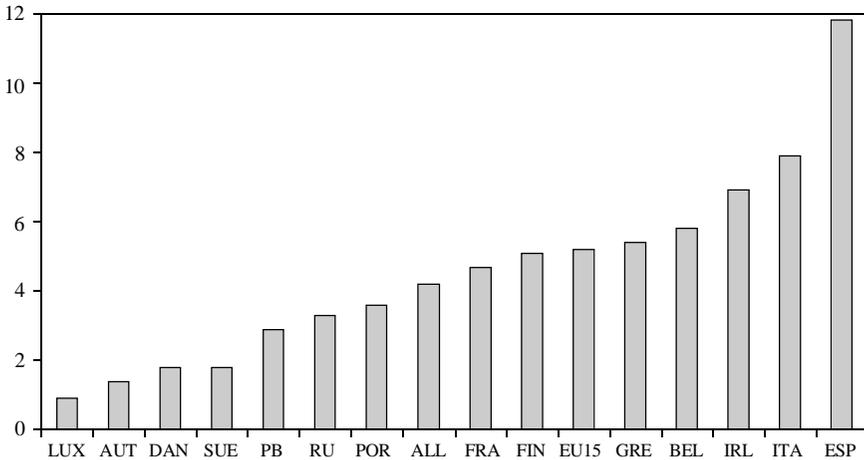
Le chômage de longue durée est couramment défini comme recouvrant toutes les inscriptions à l'ANPE de plus d'un an d'ancienneté. Cette définition sera adoptée dans cet article, et appliquée aux catégories 1 et 6 de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), c'est-à-dire à tous les inscrits à l'ANPE recherchant un contrat à durée indéterminée et à temps plein, qu'ils aient ou non exercé une activité réduite dans la période.

La définition retenue ici pour le chômage de longue durée est assez restrictive. En effet, elle ne tient pas compte des phénomènes de récurrence des périodes de chômage. Or, les actifs sont de plus en plus nombreux à alterner, à un rythme plus ou moins rapide, chômage et emploi. Ainsi, si l'on adoptait une définition plus large du chômage de longue durée (utilisée pour définir certains publics « cibles » de la politique de l'emploi) qui retient tous les individus qui cumulent au moins douze mois de chômage au cours des 18 derniers mois, la proportion de chômeurs de longue durée passerait de presque 40 % à environ 50 % des DEFM.

Deux points de vue complémentaires permettent d'étudier le phénomène du chômage de longue durée. La description de la population concernée à un instant donné apporte des éclairages intéressants mais ne rend pas compte de la dynamique du processus. L'analyse longitudinale, s'intéresse aux écoulements de cohortes de chômeurs en fonction de leurs caractéristiques (sexe, âge, qualification...). Elle permet d'analyser le chômage de longue durée en termes de probabilités. Le risque de devenir chômeur de longue durée se mesure par la proportion d'entrants en treizième mois de chômage continu, pour une cohorte d'inscrits un an plus tôt. Les chances de sortir du chômage de longue durée avant le *n*ème mois se calculent comme la proportion de sorties avant le *n*ème mois parmi une cohorte d'entrants au chômage de longue durée.

La source statistique retenue est constituée des fichiers de demandeurs d'emploi de l'ANPE (cette dernière a la responsabilité de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi). Quand un demandeur quitte le fichier, il est compté comme sortant du chômage. Le plus souvent, il a retrouvé du travail ou commencé un stage, mais il existe une proportion importante de sorties pour « absence au contrôle » (31 % en 1997) qui comprend à la fois des chômeurs découragés qui renoncent à leur inscription à l'ANPE, et des personnes ayant retrouvé un emploi mais omettant de le déclarer à l'ANPE. Par conséquent, de même que la sortie de la liste des demandeurs d'emploi ne signifie pas toujours réinsertion, les reprises d'emploi mesurées dans le fichier sont sous-estimées.

1. Taux de chômage de longue durée en 1996 dans l'Union européenne



Source : Enquête communautaire « Forces de travail » (1996).

En quinze ans, multiplication par 2,5 du nombre de chômeurs de longue durée

La forte augmentation du chômage de longue durée (cf. encadré) depuis le début des années quatre-vingt n'a pas été régulière (voir graphique 2) et, pour l'analyser, il faut à la fois tenir compte de la conjoncture économique et de l'impact des politiques d'emploi.

L'augmentation est quasi continue de 1982 à avril 1987. Par contre la reprise économique qui va de 1987 à 1990 s'accompagne d'un léger recul du chômage de longue durée jusqu'au printemps 1988, suivi d'une stabilité jusqu'en 1991. La situation se dégrade à nouveau très rapidement à partir de la mi-1991. Cette détérioration est à l'origine du plan gouvernemental « 900 000 chômeurs de longue durée », mené en 1992, et qui permet d'endiguer provisoirement la montée du chômage de longue durée, malgré une forte récession économique. Cette récession et les importantes restructurations industrielles qui l'accompagnent déclenchent une nouvelle augmentation très brutale du chômage de longue durée en 1993 et 1994. Au début de 1995, il touche 1 250 000 personnes.

L'amélioration de la situation de l'emploi entre la mi-1994 et la mi-1995 entraîne une baisse du chômage et de sa composante « chômage de longue durée » au premier semestre 1995. Mais une partie de la baisse est également liée à des perturbations dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi

qui ont entraîné à cette époque des flux de sortie du chômage excessifs. La mise en place du Contrat initiative emploi (CIE), dans sa formule la plus large, en juillet 1995, a un effet sensible sur le chômage de longue durée puisqu'en un an il baisse de 50 000 personnes à un moment où la croissance économique fléchit. Depuis juillet 1996, la tendance s'inverse à nouveau : les restrictions apportées au CIE et son ciblage sur les chômeurs de très longue durée expliquent que depuis l'été 1996 le chômage de longue durée ait encore augmenté de près de 200 000 personnes (voir graphique 2).

L'arrêt, à partir de juillet 1996, des embauches sur CIE favorisant les chômeurs ayant entre 1 et 2 ans d'ancienneté, se répercute 12 mois plus tard sur les chômeurs de 2 à 3 ans d'ancienneté, chômeurs dont le nombre augmente fortement à partir de juillet 1997 (voir graphique 3).

Pour les très longues durées (3 ans et plus), on se trouve devant des situations encore plus difficiles : il n'y a pratiquement aucune résorption lors de la reprise économique de 1987 à 1991 et l'augmentation est quasi continue depuis la fin du programme « 900 000 chômeurs CLD » de 1992. Ces populations sont parmi les plus fragiles et parmi les plus difficiles à réinsérer professionnellement. Le plus souvent, leurs droits à l'assurance chômage sont épuisés et, lorsqu'elles touchent une indemnité, il s'agit plutôt de l'allocation spécifique de solidarité.

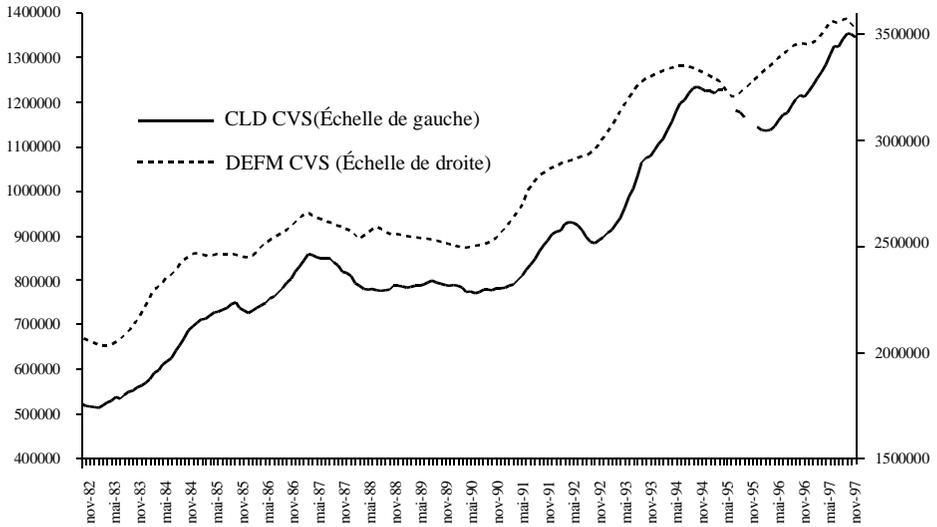
Les chômeurs de longue durée en 1997

À la fin de l'année 1997, 1 367 000 personnes (données brutes, catégories 1 + 6) sont inscrites à l'ANPE depuis plus d'un an. Elles représentent près de deux chômeurs sur cinq.

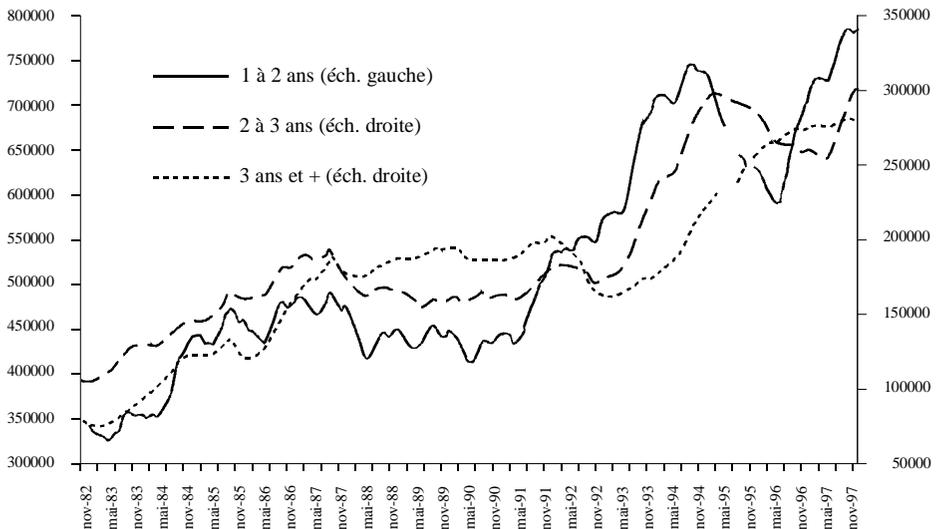
Comme dans les autres pays européens, les premières victimes de cet éloignement durable de l'emploi sont les chômeurs les plus âgés : plus de la moitié des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus sont inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an.

En dehors de cette influence particulière de l'âge, on retrouve pour les chômeurs de longue durée les caractéristiques des populations les plus atteintes par le chômage en général. Ainsi, les femmes sont un peu plus touchées que les hommes de même que les personnes les moins formées ou qualifiées sont plus affectées que les autres (35 % des chômeurs cadres sont inscrits depuis plus d'un an, 43 % des chômeurs ouvriers spécialisés). Les techniciens, dont le taux de chômage est un des plus bas, sont aussi les mieux préservés du chômage de longue durée (30 % des demandeurs d'emploi le sont depuis plus d'un an dans cette catégorie).

2. Évolution des DEFM et du chômage de longue durée, catégorie 1 + 6, données CVS



3. Évolution du CLD par tranche d'ancienneté (données brutes, cat. 1 + 6)



Le chômage de longue durée affecte diversement les régions, le plus souvent conformément à leur situation en matière d'emploi. En Alsace, où le taux de chômage est le plus bas, la part des chômeurs de longue durée dans l'ensemble des demandeurs d'emploi est également la plus faible (27,7 %). À l'inverse, elle est maximum en Haute-Normandie (43,3 %) où le taux de chômage est élevé.

Chômage de longue durée ne signifie pas nécessairement rupture complète avec le marché du travail. Il n'est pas rare que des personnes qui restent inscrites à l'ANPE pendant plus d'un an exercent des activités réduites, de façon plus ou moins récurrente : 54,3 % des chômeurs de longue durée toujours inscrits à l'ANPE en novembre 1997 ont exercé une activité réduite au moins une fois pendant leur période de chômage en cours. Pour un large tiers d'entre eux, l'activité réduite occupe plus de la moitié de la période de chômage.

Cette notion d'activité réduite recouvre des situations très variables puisqu'il peut s'agir d'une heure de travail dans le mois, aussi bien que d'un emploi occasionnel à temps plein. Dans 16 % des cas, l'activité réduite correspond au moins à un mi-temps, exercé pendant plus de la moitié de la durée de chômage. Il semble d'ailleurs, comme le montrent certaines études (Gélot et Sipres, 1993), que cela soit un élément favorable à la réinsertion dans un emploi plus durable. Ainsi, les chômeurs inscrits depuis un à trois ans exercent-ils beaucoup plus souvent ce type de travail occasionnel que les chômeurs de très longue durée (trois ans et plus). Ces derniers se trouvent bien souvent dans une logique d'éloignement du marché du travail, y compris pour les « petits boulots », qui affaiblit progressivement leurs chances de réinsertion.

Le chômage de longue durée : un processus sélectif

Pour les entrants à l'ANPE en 1996, le risque de passage au chômage de longue durée a été de 26,6 % (cf. encadré p. 94). Mais ce risque est inégalement réparti entre les demandeurs d'emploi et il n'évolue pas de la même façon pour tous. Autrefois concentré sur les chômeurs les plus âgés, il se diffuse progressivement aux demandeurs d'emploi de 25 à 49 ans, et même, quoique dans une moindre mesure, aux plus jeunes. Il reste toutefois beaucoup plus important après 50 ans qu'avant.

Ceci explique en partie qu'il soit particulièrement élevé pour les demandeurs d'emploi ayant subi un licenciement, économique ou non (37 %). En effet, ces derniers sont souvent plus âgés que la moyenne. S'ajoute à ceci leur positionnement particulier sur le marché du travail : ayant souvent occupé un emploi stable, à durée indéterminée, avant leur licenciement, ils s'adaptent sans doute plus difficilement à un nouveau contexte que les personnes qui alternent périodes de chômage et contrats à durée déterminée ou d'intérim.

Si on élimine l'influence de l'âge, les demandeurs d'emploi de faible qualification ont plus de risques de rester au moins un an au chômage que les plus qualifiés. Avant 50 ans, les techniciens, qui bénéficient toujours d'une bonne position sur le marché du travail sont les mieux préservés (21 % seulement de ceux qui sont entrés au chômage au cours de l'année 1996 y sont toujours un an plus tard). Le risque est maximum pour les ouvriers spécialisés (30 %), et plus proche de la moyenne pour les employés (27,2 %) et pour les cadres (24,3 %).

On retrouve le même type de segmentation de la population quand on s'intéresse, non plus au risque de devenir chômeur de longue durée, mais aux chances de se réinsérer dans l'emploi quand on a déjà passé un an au chômage.

Une succession de mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée

Après une phase de mise en place de très nombreux dispositifs au cours des années quatre-vingt, les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée se recentrent sur quatre dispositifs principaux : les Contrats initiative emploi (CIE) ; les Contrats emploi solidarité (CES) et leur prolongation, les contrats emploi consolidé (CEC) ; les Stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Les premiers programmes du début des années quatre-vingt

La première mesure de politique d'emploi concernant les chômeurs de longue durée date de 1979 : il s'agit d'une prime à l'embauche pour des demandeurs d'emploi de plus d'un an d'ancienneté, demandeurs qui sont également âgés de plus de 45 ans.

Face au développement du phénomène, l'ANPE met en place en 1982-1983 des procédures d'entretien systématique avec les demandeurs d'emploi atteignant leur treizième mois de chômage. Dans le même temps sont mis en place des stages de formation réservés aux chômeurs de longue durée (stages FNE-DELD).

Au début du second semestre 1985, est lancé un programme de formation de grande ampleur en faveur des chômeurs de longue durée : l'objectif est d'accueillir avant la fin de l'année 100 000 chômeurs de longue durée dans diverses formules de stage. Ce programme marque une nouvelle étape : par son importance numérique et par son caractère innovant avec l'institution des « stages modulaires », l'offre de formation est plus étroitement définie à partir des réalités du public concerné.

Le chômage de longue durée est de plus en plus utilisé comme critère d'éligibilité aux mesures catégorielles de la politique de l'emploi. Les analyses menées par l'ANPE ont conduit à distinguer trois types de chômage de longue durée : le chômage d'insertion (jeunes de moins de 25 ans à la formation insuffisante qui ne trouvent pas d'emploi), le chômage de reconversion (salariés victimes des mutations industrielles) auxquels certains ajoutent des personnes aux marges du marché du travail mais qui ne sont pas des chômeurs au regard de l'administration (chômeurs découragés, travailleurs intermittents). Ces analyses fondent la légitimité de dispositifs spécifiques.

Un déploiement à partir de 1986

À côté des mesures concernant les jeunes, on assiste après 1986 à un déploiement de mesures visant les chômeurs de longue durée. Les nombreux dispositifs peuvent être classés en quatre catégories.

- Les stages de formation dont le nombre est augmenté.
- Des activités d'insertion ou de réinsertion en faveur des populations les plus en difficulté. Les dispositifs expérimentaux, mis en place en 1985-1986 par des collectivités locales et associant le versement d'un revenu minimum à une contrepartie en Travaux d'utilité collective (TUC), ont été progressivement institutionnalisés puis étendus au plan national.
- Des formules de réinsertion en alternance sont mises en place pour les chômeurs de 26 ans et plus, elles combinent trois types de dispositifs : le stage de la formation professionnelle (Stage de réinsertion en alternance, SRA), le contrat de travail avec exonération des charges sociales (le Contrat de réinsertion en alternance, CRA), l'exonération à l'embauche de CLD sortant de stage de formation. Ces deux dernières formules marquent l'extension des subventions à l'emploi aux chômeurs de longue durée.
- La loi du 27 janvier 1987 crée un nouveau statut d'association intermédiaire dont le rôle est d'embaucher et de mettre à disposition à titre onéreux des personnes dépourvues d'emploi. L'objectif est double : développer des activités nouvelles non assurées dans le contexte économique local et favoriser la réinsertion économique et sociale des personnes sans emploi.

L'éventail des aides s'élargit encore en 1989

En janvier 1989 est mis en place le Contrat de retour à l'emploi (CRE) dans lequel viendra se fondre le CRA à la fin de 1989. Plusieurs fois modifié, ce dispositif vise à favoriser l'embauche des chômeurs de longue durée dans le secteur marchand grâce à la combinaison d'exonérations des cotisations sociales et d'une aide forfaitaire.

Par ailleurs, la loi du 19 décembre 1989 unifie et transforme le statut des personnes effectuant des activités d'intérêt général : jeunes, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI. Les TUC, les PIL (Programmes d'insertion locale, institués en 1987) et les activités d'intérêt général du RMI (août 1989) accordaient le statut de stagiaires de la formation professionnelle à leurs bénéficiaires. Les titulaires du nouveau Contrat emploi solidarité auront un statut de salarié, seront rémunérés au SMIC et employés à mi-temps dans des collectivités locales, des organismes de droit privé à but non lucratif et des personnes morales de droit public. L'essentiel de la rémunération est pris en charge par l'État.

Du côté des actions de formation, les modifications apportées sont inspirées par une volonté de simplification – les Actions d'insertion et de formation (AIF) se substituent à trois des actions de formation proposées aux chômeurs de longue durée – et de meilleure prise en compte des situations personnelles (le Crédit formation individualisé est mis en place pour les jeunes les moins qualifiés).

L'année 1992 sera enfin marquée par une mobilisation importante autour de l'insertion des chômeurs de longue durée (le programme « 900 000 chômeurs de longue durée »).

La loi quinquennale de 1993 apportera diverses modifications aux mesures concernant les chômeurs de longue durée dont, notamment, la simplification des formules de stage avec la création du SIFE.

Enfin, après l'élection présidentielle de 1995, le CIE se substitue au CRE : il comporte une incitation financière d'ampleur inédite (plus de 40 % d'allègement du coût salarial au niveau du SMIC) et non modulée, pour l'embauche de chômeurs inscrits depuis plus de douze mois. À l'automne 1996, le CIE sera profondément réformé dans le sens d'un rapprochement avec l'ancien CRE (modulation de l'aide en fonction du profil du demandeur d'emploi).

Les trois logiques des politiques en faveur des CLD

Les dispositifs en faveur des CLD s'articulent désormais schématiquement autour de trois logiques principales.

- L'amélioration des capacités de réinsertion par les *stages de formation* (de natures diverses depuis la « qualification » à la « remotivation » et dont les bénéficiaires ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle) et des actions plus légères (orientation, aide à la recherche d'emploi, bilan professionnel et personnel).

- L'appui à l'embauche par la mise en œuvre de contrats aidés avec *allègement du coût salarial*. Ces mesures qui visent la réinsertion dans l'emploi marchand se développent à partir de 1987 avec successivement les CRA, CRE et enfin CIE.

- Les emplois « d'intérêt général » et d'insertion. Il s'agit d'abord de mesures concernant le champ *non marchand* et dont les CLD constituent un des publics prioritaires (CES et CEC). Il faut y ajouter des structures d'insertion spécialisées ayant vocation à fournir des emplois à des personnes en grande difficulté : entreprises d'insertion et associations intermédiaires. Les CLD constituent une large part de leur public.

Plus de 800 000 bénéficiaires de mesures spécifiques pour les chômeurs de longue durée en 1997

La succession des dispositifs mis en place se traduit depuis 1985 par une prise en charge de plus en plus importante des chômeurs de longue durée dans le cadre de politiques spécifiques de l'emploi. À partir de la base de données disponible à la DARES sur ce thème (DARES, 1996), il est possible de mettre en évidence plusieurs traits caractéristiques de ces politiques.

- Alors que la prise en charge était tout à fait négligeable en 1985, la part de bénéficiaires de ces politiques représente près de 40 % du chômage de longue durée en 1996 et 1997 (part calculée comme le ratio du stock annuel moyen de bénéficiaires de mesures CLD sur le stock annuel moyen des CLD plus les bénéficiaires de mesures CLD). La forte augmentation constatée depuis 1990 correspond d'abord au déploiement des CES ⁽¹⁾ complété à partir de 1995 pour les emplois marchands par les CIE (voir tableau 1) ⁽²⁾. Plus de la moitié des chômeurs de longue durée dans des mesures de politique d'emploi sont bénéficiaires d'un CIE (ou d'un CRE) en 1997. Le stock annuel estimé baissera en 1998 du fait du ciblage de ces mesures sur les chômeurs de très longue durée.

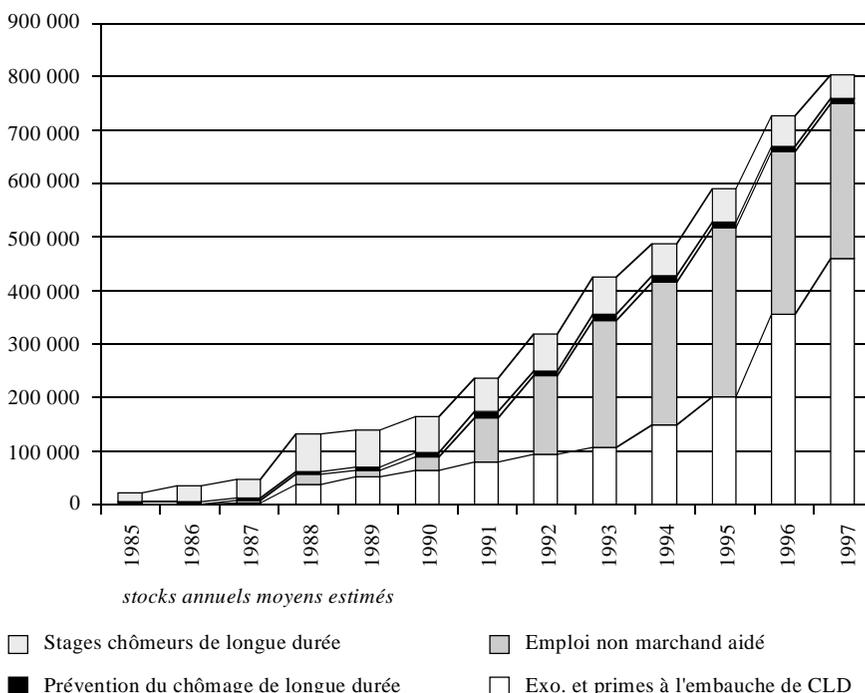
(1) On ne retient ici que les bénéficiaires âgés de plus de 25 ans, qui sont obligatoirement CLD. Les jeunes de moins de 26 ans ne sont pas comptés ; ils sont toutefois ces dernières années près de 60 % à être en même temps jeunes et CLD. Le nombre de CES considéré ici est donc un minorant.

(2) Par ailleurs, si l'on estime le nombre de chômeurs de longue durée (inscrits depuis au moins un an lors de leur entrée en mesure) présents dans une quelconque mesure de politique de l'emploi, spécifiquement destinée aux CLD ou non, l'ordre de grandeur est le même que celui des bénéficiaires, CLD ou non, des mesures spécifiques CLD, tout au moins sur les dernières années. Ce nombre est un peu inférieur au début des années quatre-vingt-dix, lors du développement massif des CES, CRE, AIF. Il était en revanche sensiblement supérieur (jusqu'à 3 fois) dans la seconde moitié des années quatre-vingt, avant la mise en place de ces dispositifs spécifiques.

- La répartition des bénéficiaires entre les différents types de mesures montre l'affaiblissement progressif (en %) des stages pour chômeurs de longue durée (voir graphique 4). En nombre, ils sont voisins de 70 000 entre 1988 et 1993, puis leurs effectifs baissent rapidement après cette date pour s'établir à 44 000 en 1997. En outre, depuis le début des années quatre-vingt-dix, les stages de prévention du chômage de longue durée mis en œuvre par l'ANPE (stages d'accès à l'emploi, stages de reclassement professionnel puis stages individuels d'insertion et de formation à l'emploi) sont développés et concernent chaque année plus de 10 000 personnes en moyenne annuelle.

- La réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée devient l'impératif principal au début des années quatre-vingt-dix d'abord vers des emplois non marchands (montée en charge très rapide à partir de 1990 avec la création des CES) puis vers des emplois marchands (à partir de 1991 avec l'impulsion donnée au CRE puis au CIE).

4. Bénéficiaires des mesures spécifiques pour chômeurs de longue durée



Source : DARES.

1. Les bénéficiaires des mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée

Stocks annuels moyens

	Exo. et primes à l'embauche de CLD	Emploi non marchand aidé	Prévention du chômage de longue durée	Stages chômeurs de longue durée	Total des bénéficiaires	Nombre de chômeurs de longue durée (CLD)	Bénéficiaires de mesures CLD / (CLD + bénéficiaires)
1976	0	0	500	0	500	*	
1977	0	0	700	0	700	*	
1978	0	0	600	0	600	*	
1979	224	0	1 000	0	1 224	*	
1980	2 949	0	900	0	3 849	337 766	1 %
1981	2 489	0	1 000	0	3 489	394 266	1 %
1982	286	0	1 700	0	1 986	506 168	0 %
1983	0	0	1 500	2 904	4 404	533 948	1 %
1984	0	0	2 300	7 550	9 850	614 305	2 %
1985	0	0	3 700	16 771	20 471	725 605	3 %
1986	0	446	3 300	30 238	33 984	756 629	4 %
1987	1 413	6 102	3 700	35 493	46 708	841 871	5 %
1988	37 358	17 863	3 750	71 500	130 471	789 589	14 %
1989	50 055	12 068	5 969	69 886	137 978	791 146	15 %
1990	63 121	25 046	7 629	68 457	164 253	781 472	17 %
1991	79 068	83 061	10 235	62 516	234 880	820 712	22 %
1992	91 358	148 042	10 562	68 917	318 879	908 592	26 %
1993	107 171	236 722	11 250	70 263	425 406	972 297	30 %
1994	147 768	268 346	11 433	58 512	486 059	1 168 115	29 %
1995	200 192	317 122	10 981	62 802	591 097	1 204 249	33 %
1996	356 480	304 406	9 320	55 806	726 012	1 166 149	38 %
1997	459 947	289 179	10 155	44 475	803 756	1 293 563	38 %

. **Exonérations et primes à l'embauche de CLD** : prime à l'embauche de cadres ou de salariés âgés de plus de 45 ans, exonérations 1987-1988, puis CRE et enfin CIE.

. **Emploi non marchand aidé** : PIL, PLIF, CLR, puis CES de plus de 25 ans et CEC.

. **Prévention du chômage de longue durée** (stages mis en œuvre par l'ANPE) : stages de mise à niveau, de reclassement professionnel, puis **stages d'accès à l'entreprise** et **SIFE individuels**.

. **Stages pour chômeurs de longue durée** : FNE/CLD, modulaires, de réinsertion en alternance, actions d'insertion et de formation (AIF), femmes isolées, puis **SIFE collectifs**.

* Série rétropolée à partir de 1982 à la suite des recommandations du rapport Malinvaud ; estimation pour 1980-1982.

Nombre de CLD en 1995 : estimé.

Sources : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DARES et ANPE.

2. Dépenses pour les mesures spécifiques en faveur des CLD

En millions de francs

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exo. et primes à l'embauche de CLD	0	0	85	658	1 005	2 033	2 921	2 231	2 741	3 506	5 963	12 061
Pr. embauche de salariés âgés de + 45 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Exo. 50 % embauche de CLD	-	-	20	259	0	0	0	-	-	-	-	-
Contrat de réinsertion en alternance (CRA)	-	-	65	399	953	911	42	0	-	-	-	-
Contrat de retour à l'emploi (CRE)	-	-	-	-	52	1 122	2 879	2 231	2 741	3 506	5 315	2 989
Contrat initiative emploi (CIE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	648	9 072
Emploi non marchand aidé	0	14	271	510	230	939	3 606	6 577	11 731	12 860	15 479	17 425
Programme d'insertion locale	-	-	22	208	145	46	1	0	0	-	-	-
Programme local d'insertion des femmes	0	14	42	55	49	21	5	1	0	-	-	-
Complément local de ressources	-	0	207	248	37	0	-	-	-	-	-	-
Contrat emploi - solidarité (CES) / CLD	-	-	-	-	-	872	3 600	6 576	11 663	12 285	14 107	14 247
Emploi consolidé (CEC)	-	-	-	-	-	-	-	0	68	575	1 371	3 178
Prévention du chômage de longue durée	144	172	175	222	316	433	515	789	623	374	399	339
Stages de mise à niveau (ANPE)	144	172	175	222	216	235	0	-	-	-	-	-
Stages d'accès à l'emploi (ANPE)	-	-	-	-	-	-	300	457	395	294	272	270
Stages de reclassement professionnel	-	-	-	-	100	198	215	332	228	0	-	-
Stages d'insertion et de formation à l'emploi (individ.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	127	68
Stages chômeurs de longue durée	1 343	3 015	2 914	5 673	5 101	5 242	4 785	4 842	5 648	4 806	4 827	3 932
Stages FNE / CLD	799	1 133	995	1 214	1 935	1 146	139	0	-	-	-	-
Stages modulaires (ANPE)	544	1 820	1 822	2 928	1 621	333	80	0	-	-	-	-
Stages de réinsertion en alternance (FFPPS)	-	0	75	1 442	1 372	546	0	0	-	-	-	-
Actions d'insertion et de réinsertion	-	-	-	-	-	2 892	4 236	4 590	5 483	2 322	11	3
Stages FNE / Femmes isolées	0	63	22	90	173	325	329	252	166	85	9	3
Stages d'insertion et de formation à l'emploi (collect.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 399	4 808	3 926
Total	1 488	3 201	3 445	7 063	6 653	8 647	11 827	14 439	20 744	21 546	26 668	33 756
Total rapporté au PIB (en %)	0,03	0,06	0,06	0,12	0,11	0,13	0,17	0,21	0,29	0,29	0,35	0,43
Total rapporté à l'ensemble des mesures spécifiques de politique de l'emploi (en %)	2,0	4,0	4,2	8,9	8,9	11,1	14,4	16,4	20,2	20,2	24,6	29,0

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DARES.

Un effort financier qui correspond à plus de 0,4 % du PIB en 1996

La part prise par les dispositifs CLD dans l'ensemble des mesures spécifiques de politique de l'emploi augmente régulièrement comme le nombre de bénéficiaires : autour de 10 % dans la fin des années quarante ; près de 30 % en 1996 du fait du coût du programme CIE dans sa définition la plus large (voir dernière ligne du tableau 2).

Ces programmes sont longtemps restés beaucoup plus faibles (en % du PIB) que ceux consacrés aux cessations anticipées d'activité. Ainsi, les pouvoirs publics consacraient 53 milliards de francs aux préretraites en 1985, soit 1,12 % du PIB, et seulement 1,5 milliard de francs pour les mesures en faveur des chômeurs de longue durée. Dix ans plus tard, en 1995, les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée (27 milliards de francs) atteignent 0,35 % du PIB, soit plus que les cessations anticipées d'activité (23 milliards de francs, soit 0,30 % du PIB).

Les effets macro-économiques à court terme sur le chômage et sur l'emploi

L'évaluation des effets macro-économiques à court terme menée sur l'ensemble des dispositifs de politique de l'emploi peut permettre d'estimer l'impact sur le niveau de l'emploi et du chômage des politiques en faveur des chômeurs de longue durée.

Ces effets sont différents selon que les mesures concernent les incitations à l'emploi marchand, les créations d'emploi dans le secteur non marchand ou les stages de formation. Dans le premier cas l'impact sur l'emploi est calculé en fonction de la baisse du coût du facteur travail pour les entreprises permise par l'utilisation de la mesure sur la base d'une élasticité emploi-coût du travail conventionnelle (de 0,6, cf. l'évaluation présentée dans *40 ans de politique de l'emploi*). L'impact, dans l'absolu relativement faible, tient compte des effets de substitutions entre emplois subventionnés et emplois non aidés. L'effet sur le chômage tient compte des effets d'appel sur la population inactive. L'effet sur l'emploi du CIE initial (1995), pour une année donnée, est estimé à 20 % de la variation du nombre des bénéficiaires présents, compte tenu d'une baisse du coût du travail de l'ordre de 40 % (voir tableau 3).

Pour les créations d'emplois non marchands, les subventions de l'État sont beaucoup plus importantes (elles représentent 90 % pour un CES et 75 % pour un CEC). Les effets sur l'emploi sont en conséquence beaucoup plus forts, les effets de substitution jouant moins que dans le cas des emplois marchands. L'effet sur le chômage tient également compte pour ces emplois d'un effet d'appel de 20 %. Enfin dans le cas des stages adultes, pour

lesquels il n'y a pas de créations d'emploi, l'effet sur le chômage tient compte d'un effet d'appel plus faible que lors de créations d'emplois (10 %). Une analyse des effets à moyen long terme sur l'emploi et le chômage modifierait la hiérarchie présentée (voir tableau 3) car elle tiendrait compte de la dynamique macro-économique défavorable des mesures de retrait d'activité (les stages) ou de créations d'emplois dans le secteur non marchand (effets Phillips et effets du financement).

3. Impact macro-économique à court terme des mesures d'aide à l'emploi ou de stage pour les chômeurs de longue durée

Mesure	Baisse du coût du travail en %	Coefficient emploi	Coefficient chômage
Stages adultes	-	-	- 0,90
Contrat emploi solidarité (CES)	-	0,90	- 0,72
Contrat emploi consolidé (CEC)	-	0,70	- 0,56
Contrat de retour à l'emploi (CRE)	30	0,15	- 0,12
Contrat initiative emploi CIE (1995) (*)	40	0,20	- 0,16

(*) À partir de juillet 1996, la prime est modulée et la baisse du coût du travail peut être de 20, 30 ou 40 % selon la durée du chômage.

Source : DARES : *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation française, 1996.

L'analyse macro-économique résumée ci-dessus ne permet pas d'indiquer actuellement l'impact spécifique des mesures en faveur du chômage de longue durée sur la structure du chômage alors même que ces mesures luttent avant tout contre le caractère sélectif du marché du travail. Des enquêtes auprès des entreprises, dont l'objet est d'apprécier, du point de vue des chefs d'entreprises, le mode d'utilisation des mesures et leur impact sur la gestion des effectifs, fournissent de premiers éléments sur ce sujet. Malgré leur limites, ces enquêtes, qui permettent également d'apprécier l'effet net d'une mesure sur l'emploi, ont permis de repérer par exemple que, selon les chefs d'entreprises, dans plus d'un cas sur deux, le CIE a permis l'embauche d'un salarié dont la durée de chômage était supérieure à celle qu'elle aurait été pour un salarié recruté sans la mesure.

Comparaison de la situation des bénéficiaires après leur sortie des dispositifs

Un autre aspect de l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs consiste en la comparaison des situations des personnes bénéficiaires quelques mois après leur sortie de la mesure, en particulier grâce à la méthode des panels.

Les échantillons observés sont représentatifs de la structure socio-démographique des populations concernées. Cette structure est différente d'une mesure à une autre : ainsi les bénéficiaires de stages adultes ont des niveaux de formation moins élevés que les bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur marchand.

4. Comparaisons des situations de bénéficiaires de trois mesures de politique d'emploi, chômeurs de longue durée

En %

	En novembre 1991, soit 10 mois après la sortie de mesure			En septembre 1995, soit au moins 10 mois après la sortie de SIFE ou de CES en décembre 1996, deux ans après l'entrée en CRE			
	CRE	AIF	CES	CRE	SIFE	CES ⁽¹⁾	CES ⁽²⁾
Emploi non aidé	63	34	18	64	26	20	28
dont CDI	50	15	10	52	10	9	12
dont CDD	9	12	6	8	8	8	11
autre	4	7	2	4	8	3	5
Emploi aidé	1	9	33	4	23	35	9
dont CES	1	8	30	1	15	29	-
autre		1	3	3	8	6	9
Total Emploi	64	43	51	68	49	55	37
Chômage	33	49	42	27	45	40	55
Stage formation	2	3	-	2	3	3	4
Inactivité	2	4	5	3	3	2	4
Total	100	100	100	100	100	100	100

CES (1) : Il s'agit de l'ensemble des situations des bénéficiaires y compris ceux qui sont toujours en CES. Ces situations sont calculées comme en 1991, en conservant dans la population ceux qui ont enchaîné au moins deux CES.

CES (2) : Ne sont considérées que les situations des bénéficiaires qui ne sont plus en CES.

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DARES.

Le tableau 4 permet de comparer à 5 ans d'intervalle (1990-1991 ; 1995-1996) les situations des bénéficiaires des trois principales mesures. Dix mois après la sortie de ces mesures, les positions relatives entre emploi non aidé ; emploi aidé ; chômage ; stage formation ; inactivité sont quasiment identique pour les sorties de Contrats de retour à l'emploi (CRE) et des Contrats emploi solidarité (CES 1 pour 1995-1996). En ce qui concerne les AIF (devenus SIFE après la loi quinquennale de 1993), la part en emploi

non aidé a sensiblement baissé en cinq ans (34 % - 26 %) tandis que la part en emploi aidé augmentait (9 % - 23 %). Il semble que pour une fraction non négligeable des sorties du SIFE, il soit proposé ensuite un Contrat emploi solidarité (15 %) ce qui était moins fréquemment le cas en 1991 (8 %).

Pour compléter l'évaluation, il sera nécessaire de disposer, grâce à des échantillons-témoins en cours d'analyse, des effets différentiels du passage par ces mesures de chômeurs de longue durée (comparés à des populations de chômeurs qui n'ont pas été bénéficiaires).

Propositions pour améliorer l'efficacité de la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée

Quelques pistes d'action sont d'ores et déjà explorées pour prévenir le chômage de longue durée et pour améliorer la réinsertion professionnelle de ceux qui se retrouvent dans cette situation. Ces actions sont cohérentes avec l'esprit des lignes directrices du sommet de Luxembourg sur l'emploi. Les seuls objectifs quantifiés européens qui correspondent à ces thèmes sont :

- le « *nouveau départ* » pour les chômeurs avant qu'il n'atteignent 12 mois de chômage ;
- la *formation des chômeurs* pour favoriser leur réinsertion sociale et professionnelle.

Élargir les propositions professionnelles faites aux chômeurs de longue durée

Le succès des Contrats de retour à l'emploi puis des CIE n'est pas seulement lié à la baisse du coût du travail qui les accompagne. Aussi bien en 1990 que 1995, neuf employeurs sur dix se déclarent globalement très satisfaits (64 %) ou plutôt satisfaits (26 %) du recrutement opéré. L'insertion professionnelle s'opère rapidement dans huit cas sur dix. On sait pourtant que cette insertion risque d'être d'autant plus difficile que l'éloignement de l'emploi s'est prolongé.

Ne faut-il pas pour accompagner les personnes les plus fragiles par un suivi plus individualisé qui, selon les cas, recourra à la formation ou au conseil de professionnels en vue de consolider la réinsertion qui s'amorce ?

L'ouverture des possibilités professionnelles devrait nous conduire également à attacher plus d'importance au thème de la création d'entreprises, même si pour ces publics fragiles, il s'agit d'abord de créer son emploi.

L'analyse de 80 programmes en Europe dans le cadre de l'objectif 2 des Fonds structurels montre qu'à la différence de la France, il existe dans des

pays comme l'Italie, le Danemark, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas des outils puissants et efficaces de création d'entreprises individuelles pour des chômeurs. Ces outils s'insèrent dans un redémarrage de zones « quasi sinistrées » et bénéficient d'apports conjoints de l'État, des collectivités territoriales, des banques, du service public de l'emploi, etc.

Les actions coordonnées et cohérentes n'excluent naturellement pas le recours à des outils individuels tels que l'ACCRES ou les prêts à faible intérêt avec différé. Elles doivent également s'insérer dans un contexte réglementaire administratif, fiscal favorable à la création d'entreprises individuelles.

Favoriser la reprise de l'emploi par « l'intéressement »

Les cumuls prestation-revenu d'activité destinés à favoriser la reprise puis le maintien de l'emploi sont des formules déjà mises en œuvre, en cas de perception d'une indemnité de chômage ou du RMI. Pourtant leur existence est peu connue et surtout les mécanismes mis en œuvre sont très différents selon les situations personnelles ou professionnelles des intéressés.

La complexité des calculs, les délais différents de mise en œuvre selon les prestations donnent aux intéressés un sentiment de flou : « On ne sait jamais d'avance ce que l'on va toucher ».

Les mécanismes d'intéressement apportent des différences de ressources significatives entre leur niveau sans travail et leur niveau avec travail, comme l'ont montré les études de l'ODAS (mars 1997) entre le RMI et l'emploi au SMIC. La situation est très différente pour les emplois à temps partiel : ainsi pour un emploi à mi-temps rémunéré sur la base du SMIC horaire, la différence de ressources n'est significative que pendant la période avec intéressement.

Ainsi l'évolution des mécanismes d'intéressement doit-elle viser une harmonisation et une homogénéité croissante des dispositifs dont la lisibilité actuelle est faible. Il convient également d'homogénéiser les périodes d'application pour un allocataire ou un prestataire des dispositifs d'intéressement ainsi que les délais de mise en œuvre, si possible en les raccourcissant.

Les liens avec les droits dérivés tels qu'allocation logement, garde d'enfants, transports, sont eux mêmes modifiés selon les niveaux d'intéressement et selon les modalités de perception de l'allocation ou de la prestation. Il s'agit d'un ensemble de réglementation complexe, là encore peu lisible, dont les effets incitatifs à la reprise d'emploi sont très variables.

Serait-il possible là encore de simplifier, d'harmoniser cette réglementation pour supprimer les effets désincitatifs éventuels et également pour faciliter la vie quotidienne des chômeurs ou des bénéficiaires des prestations d'aide sociale vers la reprise d'emploi ?

Accroître l'efficacité du service public de l'emploi en vue de favoriser l'insertion professionnelle

Les objectifs ambitieux du sommet « emploi » de Luxembourg reposent sur la capacité qu'aura le service public de l'emploi et notamment son opérateur principal l'ANPE à proposer dans une démarche préventive un « nouveau départ » aux jeunes et aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent un an d'ancienneté d'inscription.

Les orientations décidées à Luxembourg par les chefs d'État et de Gouvernement sont très inspirés par les initiatives prises depuis longtemps en Suède ou au Danemark, plus récemment aux Pays-Bas et actuellement en Grande-Bretagne.

L'expérience des pays européens montre l'importance des moyens qu'ils consacrent à ces programmes. À titre d'exemple le programme « nouveau départ » pour les jeunes en Grande-Bretagne porte sur 250 000 jeunes, jeunes auxquels sont proposés quatre options par le « Service de l'emploi ». Celui-ci consacrerait 5 000 personnes à ce programme pendant 2 ans !

Les programmes nécessaires par la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée seront sans doute, proportionnellement au nombre, d'ampleur comparable ou supérieure.

Comme le mettent bien en évidence des enquêtes du CREDOC auprès de chômeurs de longue durée, « la demande adressée au service public de l'emploi, quelque soit d'ailleurs l'ancienneté, est une demande de repères dans la recherche d'emploi : aide à la connaissance du marché du travail, évaluation de leurs démarches, bilans réguliers, demande également de reconnaissance sociale expliquant la forte attention aux rapports humains » (Aldeghi, 1998).

L'intensité de la recherche est plus faible au fur et à mesure que l'on va des chômeurs récents aux chômeurs anciens. Ainsi cet accompagnement pour l'emploi est une entreprise coûteuse non seulement par le temps qu'il convient de consacrer à chaque chômeur mais encore plus par l'ampleur des populations qui sont concernées.

Cet effort des pouvoirs publics n'est pas seulement justifié par le respect d'un objectif européen auquel le gouvernement français est particulièrement attaché. Il est cohérent avec un contexte de croissance économique où des possibilités d'emplois nouveaux apparaissent. Il serait politiquement insoutenable et socialement dangereux de ne pas agir vigoureusement pour réduire le « noyau dur » des chômeurs de longue durée dans les phases de reprise économique et de créations d'emplois.

Références bibliographiques

- Aldeghi I. (1998), « Les chômeurs de longue durée sont-ils si différents des chômeurs récents ? », *Cahiers de la Recherche*, n° 112, CREDOC, janvier.
- DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation française.
- Gélot D. et Sipres N. (1993), « Entre réinsertion et exclusion : logiques des itinéraires des chômeurs de longue durée », *Travail et Emploi*, n° 55.

Les minima sociaux en France

Laurent Caussat

Conseil d'Analyse Économique

L'expression « minima sociaux » désigne des prestations sociales qui visent à porter les ressources d'une personne ou d'un ménage à un niveau minimum. Fruit d'une construction historique progressive dans le contexte d'une protection sociale organisée principalement dans le cadre professionnel, le système français de minima sociaux compte huit allocations :

– *le minimum vieillesse* est versé aux personnes âgées de 65 ans et plus, ou dès l'âge de 60 ans en cas d'incapacité au travail, et complète les pensions de vieillesse de façon à garantir un minimum de ressources à ces personnes ;

– *le minimum invalidité* est versé aux personnes qui sont privées avant 60 ans de leurs capacités au travail en raison de maladies ou d'accidents non professionnels, et complète les pensions d'invalidité dans les mêmes conditions que le minimum vieillesse ;

– *l'Allocation aux adultes handicapés (AAH)* est réservée aux personnes atteintes d'un handicap d'origine non professionnelle et qui n'ont pas droit à une pension d'invalidité ;

– *l'Allocation de parent isolé (API)* est une prestation familiale versée aux pères et mères qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants, tant que le dernier enfant n'a pas atteint son troisième anniversaire ;

– *l'allocation d'assurance veuvage* est versée aux veufs et veuves de moins de 55 ans, qui ne peuvent donc pas bénéficier d'une pension de réversion du régime général de la Sécurité sociale, pendant les trois années qui suivent le décès du conjoint ou jusqu'à l'âge de 55 ans si le bénéficiaire a plus de 50 ans au moment du décès du conjoint. Le barème de l'allocation d'assurance veuvage est dégressif avec l'ancienneté dans ce dispositif ;

– *l'allocation d'insertion*, initialement prévue en faveur de l'ensemble des personnes désireuses de s'insérer sur le marché du travail, mais qui ne

peuvent bénéficier de prestations d'assurance chômage, n'est plus ouverte aujourd'hui qu'à des catégories spécifiques (rapatriés, réfugiés, salariés anciennement expatriés, salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et en attente d'un stage de rééducation, de réadaptation ou de formation professionnelle...);

– l'*Allocation de solidarité spécifique (ASS)* est versée aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à indemnisation du chômage au titre du régime d'assurance;

– enfin, le *Revenu minimum d'insertion (RMI)*, créé en 1989, est une prestation qui s'adresse à toutes les personnes âgées de 25 ans et plus ⁽¹⁾, et qui vise à porter leurs ressources à des montants minima, et ce indépendamment de conditions liées à l'activité professionnelle antérieure ou à la situation familiale, au contraire des sept dispositifs précédents qui comportent tous un minimum de conditionnalité. Il complète l'ensemble du système de transferts sociaux de façon à garantir en principe que nul ne puisse disposer de ressources inférieures aux minima. L'ouverture du droit au RMI a toutefois pour contrepartie la signature d'un contrat d'insertion qui oblige l'allocataire à entreprendre une démarche d'insertion professionnelle ou sociale.

Les principales caractéristiques de ces prestations (année de création, organismes gestionnaires, nombre d'allocataires, montant maximal de l'allocation, plafond de ressources) sont présentées dans le tableau 1.

Au total, ce sont donc environ 3,4 millions de personnes en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer qui perçoivent l'un ou l'autre de ces huit minima sociaux.

Le trait commun à ces allocations est leur caractère « différentiel » : leur montant est calculé comme l'écart entre les ressources de l'allocataire et le plafond de ressources, limité au montant maximum de l'allocation. En cela, elles se distinguent d'autres prestations qui font intervenir un critère de ressources, comme certaines prestations familiales pour lesquelles la totalité des ressources n'est pas en général prise en compte et dont au surplus les plafonds sont élevés, ou les aides au logement dont le montant est seulement dégressif avec le revenu.

L'analyse des minima sociaux et de leur incidence sur les comportements individuels a fait récemment l'objet de multiples travaux en France comme à l'étranger (pour une synthèse de ces travaux, cf. l'étude de l'OCDE, 1996). En France, le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) a consacré à ces thèmes son rapport de 1997. Plus récemment, dans le contexte des revendications soulevées par le mouvement des chômeurs de la fin de l'année 1997, le Premier ministre a demandé un rapport

(1) Toutefois, le Revenu minimum d'insertion peut dans certains cas être versé avant 25 ans, notamment lorsque l'allocataire a des enfants à charge.

sur les adaptations à apporter au système des minima sociaux à M^{me} Marie-Thérèse Join-Lambert, qui lui a été remis en février 1998. Enfin, au moment où ces lignes sont écrites, le Parlement entame l'examen du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions. L'objectif de la présente annexe est donc d'exposer le diagnostic que fournissent ces documents, et d'évoquer les mesures d'adaptation du système des minima sociaux récemment mises en œuvre ou susceptibles de l'être prochainement sitôt que le Parlement aura achevé l'examen du projet de loi d'orientation.

Une architecture complexe

Avec huit prestations distinctes, le système français des minima sociaux apparaît particulièrement diversifié. Dans la plupart des autres pays européens, il est fait un recours plus important à des dispositifs de revenu minimum universel. Tel est particulièrement le cas des Pays-Bas qui ont fait de longue date le choix d'un minimum social unique lié au salaire minimum, auquel peuvent s'ajouter le cas échéant des compléments en faveur de certaines catégories particulières. La Grande-Bretagne compte essentiellement deux minima sociaux – l'un en faveur des demandeurs d'emploi, l'autre en faveur des personnes âgées, handicapées ou invalides –, également susceptibles d'être majorés en fonction notamment de la composition familiale. La Belgique, enfin, connaît trois minima bénéficiant respectivement aux personnes âgées, aux handicapés et aux demandeurs d'emploi.

La diversité relative des dispositifs de minima sociaux en France est évidemment génératrice de coûts. On pense en premier lieu aux coûts de gestion de ces multiples dispositifs. Mais on peut également évoquer, du point de vue des assurés, les coûts d'accès à l'information et les coûts de transition d'un dispositif à un autre. À cet égard, le rapport de M^{me} Join-Lambert évoque notamment le problème du délai qui peut s'écouler entre la sortie d'un dispositif et l'entrée dans un autre – typiquement, le passage de l'ASS au RMI –, et qui impose à l'allocataire un lourd effort de trésorerie. Il est enfin permis d'imaginer le trouble que cause à une personne en grande difficulté un changement de l'institution chargée de lui verser ses prestations sociales : en cas, par exemple, de transition de l'ASS vers le RMI, la personne doit non seulement mettre à nouveau en œuvre une série de démarches administratives, mais en outre le passage d'un interlocuteur unique – l'ASSEDIC – à deux nouveaux guichets – la caisse d'allocations familiales et la collectivité locale – risque d'être psychologiquement ressenti comme une étape supplémentaire dans la dégradation du statut social.

1. Principales caractéristiques des minima sociaux

Allocation	Année de création	Organismes gestionnaires	Nombre d'allocataires (en milliers)	Allocation maximale	Plafond de ressources
Minimum vieillesse	1941, 1956	Régimes de retraite de base	942	3 471	3 555
Minimum invalidité	1930	Régimes d'assurance maladie	99	3 471	3 555
Allocation aux adultes handicapés	1975	Organismes débiteurs des prestations familiales	631	3 471	4 825
Allocation de parent isolé	1976	Organismes débiteurs des prestations familiales	163	3 680 (a)	3 680 (a)
Allocation d'assurance veuvage	1980	Caisse nationale d'assurance vieillesse	17	3 107 (b)	3 884 (b)
Allocation d'insertion	1979	ASSEDIC	15	1 311	3 933
Allocation de solidarité spécifique	1984	ASSEDIC	516	2 265	5 284
Revenu minimum d'insertion	1989	Organismes débiteurs des prestations familiales	1 049	2 138 (a)	2 138 (a)

Notes : Les effectifs d'allocataires s'entendent France entière (métropole + DOM) et au 31 décembre 1996, à l'exception du RMI dont la totalisation est arrêtée au 30 juin 1997. Les montants maxima et les plafonds de ressources des différentes prestations correspondent aux barèmes en vigueur au 1^{er} janvier 1998 pour une personne seule, sauf dans le cas de l'allocation de parent isolé où l'on a retenu le barème applicable à un parent isolé avec un enfant.

(a) : Déduction faite du « forfait logement ». (b) : Barème de la première année de veuvage.

Sources : CSERC (1997), ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Ce cas particulier de la coexistence de l'ASS gérée par le régime d'indemnisation du chômage et du RMI géré par les organismes débiteurs des prestations familiales permet d'introduire les justifications institutionnelles et économiques à la spécificité française de complexité du système des minima sociaux. Historiquement, la France a opté pour un système de protection sociale de type « bismarckien », dans lequel la couverture des risques sociaux est principalement assurée dans le cadre professionnel et financée au moyen de cotisations prélevées sur les revenus professionnels. Ce système s'oppose à l'approche « beveridgienne » qui pose en principe la couverture de chaque individu indépendamment de son statut au regard de l'activité professionnelle et est financé très largement par l'impôt.

Dans un système de protection sociale de type « beveridgien », les minima sociaux sont une composante ordinaire des transferts sociaux. À l'inverse, dans un système de type « bismarckien », ils imposent une dérogation au principe d'affiliation à la couverture sociale sur une base professionnelle. C'est la raison pour laquelle, en France, les minima sociaux se sont développés dans un premier temps dans une relation de subsidiarité avec les mécanismes d'assurance sociale : le minimum vieillesse a ainsi été créé puis consolidé pour améliorer les ressources des personnes âgées qui n'ont acquis que des droits à retraite réduits ; l'Allocation de solidarité spécifique a dû être mise en place en 1984 pour tenir compte du nombre croissant de personnes qui épuisaient leurs droits à indemnisation du chômage dans le cadre du régime d'assurance. Mais cette approche des minima sociaux comme compléments aux assurances sociales a fini par trouver ses limites, ce dont rend compte la création du Revenu minimum d'insertion, allocation nettement déconnectée des systèmes de Sécurité sociale.

Sans approfondir la discussion des avantages respectifs des deux systèmes, on notera cependant que, à côté des coûts de gestion et de la faible visibilité du système français des minima sociaux d'inspiration « bismarckienne », celui-ci assure néanmoins une bonne complémentarité entre les assurances sociales et l'État. Complémentarité technique, d'abord, l'État assurant le financement des minima sociaux, et les régimes sociaux mobilisant leurs infrastructures d'instruction des demandes et de suivi social des allocataires. Complémentarité économique, ensuite, par l'allocation concomitante des deux instruments de politique sociale que sont la Sécurité sociale et le budget de l'État aux deux objectifs d'assurance de l'ensemble de la population et d'assistance aux personnes les plus démunies, quand les systèmes « beveridgiens » tendent à spécialiser l'intervention de l'État à l'assistance et à déléguer largement la fonction d'assurance au marché.

Une législation qui présente certains défauts de cohérence

Comme conséquence logique de cette complexité, les études récentes relatives au système français des minima sociaux font apparaître des lacunes dans sa cohérence globale. Afin de ne pas alourdir le propos, on se limitera donc à celles d'entre elles qui apparaissent les plus criantes, en portant une attention particulière aux conditions dans lesquelles sont prises en compte les ressources du conjoint et les enfants à charge.

Dans un système de minima sociaux subsidiaires à l'assurance sociale, les divers dispositifs s'adressent à des catégories de bénéficiaires en principe aisément identifiables. Le fait, d'ailleurs, d'identifier sans difficulté les bénéficiaires des différents dispositifs, est un facteur de réduction des coûts d'organisation des minima sociaux adossés à des systèmes de Sécurité

sociale de type « bismarckien ». En principe, donc, dans le système français de minima sociaux, les publics bénéficiaires des différents dispositifs doivent correspondre à des catégories claires : personnes âgées, invalides, handicapés, veufs et veuves, chômeurs de longue durée... Or, d'une part, les catégories définies par ces dispositifs sont entachés d'une certaine incertitude : selon le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert ⁽²⁾, la population des bénéficiaires de l'AAH est marquée par une sur-représentation des femmes âgées sans qualification, qui laisse à penser que des personnes en difficulté durable d'insertion sur le marché du travail, qui relèveraient logiquement de l'ASS ou du RMI, parviennent à bénéficier d'une allocation au titre du handicap. On sait par ailleurs que dans bien des cas les parcours individuels des personnes en difficulté les amènent à passer d'un minimum social à l'autre, et des cumuls de deux dispositifs sont même possibles : ainsi, 7 % des bénéficiaires de l'ASS bénéficieraient simultanément du RMI (Amira et Favre, 1996). D'une façon générale, la mise en place du RMI illustre les limites de la stratégie d'appréhension des personnes pauvres à travers des catégories objectives de désavantages.

Indépendamment du flou qui entoure la définition des différentes catégories éligibles aux minima sociaux, les montants des diverses allocations s'étagent dans un intervalle assez large : pour une personne isolée, le montant des ressources reçues est supérieur de 60 % lorsqu'il bénéficie du minimum vieillesse, du minimum invalidité ou de l'AAH, par rapport au montant auquel ouvre droit l'ASS ou le RMI (voir tableau 1). Cet écart important illustre les préférences implicites de la société française quant à la lutte contre la pauvreté (Fleurbay, Martinez et Trannoy, 1998), qui semblent imputer au titulaire de l'ASS ou du RMI une responsabilité plus importante de sa situation de pauvreté qu'au bénéficiaire des minima sociaux liés à la vieillesse, à l'invalidité ou au handicap.

Les conditions dans lesquelles sont prises en compte les ressources du conjoint ou la présence d'enfants à charge sont un troisième facteur important de disparité. Des allocations comme l'AAH ou l'ASS peuvent être amplement cumulées avec les ressources du conjoint, les plafonds de ressources pour un couple étant approximativement doubles de ceux applicables à une personne isolée. En revanche, dans le cas du RMI ou des minima vieillesse ou invalidité, ce sont les montants maxima des allocations qui sont relevés pour un couple par rapport à une personne isolée, de 50 % environ. En pratique, cela signifie que l'AAH ou l'ASS est cumulable avec des ressources du conjoint approximativement égales au SMIC mensuel, tandis que le bénéfice du RMI et des minima vieillesse ou invalidité disparaît dès que le conjoint dispose de ressources modestes (900 francs par mois dans le

(2) Notamment l'annexe 5 : « Les minima sociaux : faiblesses du système actuel », note de Catherine Zaidman. Cette note fait elle-même référence à une étude de Roussel et Velche (1997).

cas du RMI, 3 000 francs par mois dans le cas du minimum invalidité). De telles différences de traitement sont aisément compréhensibles : en avantageant relativement les allocataires de l'ASS ou de l'AAH, elles visent à préserver l'individualisation des droits dans le cas de la première de ces deux allocations, et par là même à lui conserver une visibilité « assurantielle », et à reconnaître les droits individuels de la personne handicapée. Elles exposent toutefois les bénéficiaires de ces deux dispositifs à de fortes fluctuations de leurs ressources en cas de rupture du couple.

2. Prise en charge des enfants selon le RMI et les prestations familiales

En francs par mois

Nombre d'enfants	Prestations familiales	Supplément de RMI (*)
1 enfant de moins de 3 ans	975	590
1 enfant de 3 ans et plus	0	590
2 enfants dont 1 de moins de 3 ans	1654	1319
2 enfants de 3 ans et plus dont 1 de moins de 10 ans	679	1319
2 enfants de 10 ans et plus	870	1319
2 enfants de 15 ans et plus	1018	1319
3 enfants : 1 de moins de 3 ans et 2 de moins de 10 ans	2523	2291
3 enfants : 1 de moins de 3 ans et 2 de 10 ans et plus	2905	2291
3 enfants : 1 de moins de 3 ans et 2 de 15 ans et plus	3202	2291
3 enfants de 3 ans et plus dont 2 de moins de 10 ans	2623	2291
3 enfants de 3 ans et plus dont 1 de moins de 10 ans	2814	2291
3 enfants : 1 de 10 ans et plus, 2 de 15 ans et plus	3301	2291

(*) : Par rapport à un couple sans enfant.

Source : Rapport « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux », par Mme Marie-Thérèse Join-Lambert, La Documentation Française, 1998.

La situation est plus complexe encore en ce qui concerne le traitement des enfants à charge dans les barèmes des minima sociaux. Alors même que la France possède un système de prestations familiales quasi-universelles, il est en premier lieu frappant de constater que plusieurs des minima sociaux ne prennent aucunement en compte la présence d'enfants à charge, ni dans le montant maximal ni dans le plafond de ressources : c'est le cas de l'allocation d'insertion, de l'ASS, de l'allocation d'assurance veuvage et de l'AAH. En revanche, dans le cas du RMI (voir tableau 2), les barèmes tiennent compte du nombre d'enfants d'une façon dans l'ensemble plus favorable que le barème général des allocations familiales, du moins pour les enfants de rang un et deux : le premier enfant ouvre droit à une majoration de prestation de 600 francs mensuels environ, alors qu'il n'existe pas d'allocation familiale au premier enfant ; le deuxième enfant donne droit à

une nouvelle majoration de 700 francs environ, alors que les allocations familiales pour deux enfants s'élèvent à 700 francs par mois. La législation n'explique pas les raisons qui la conduisent à retenir des « échelles d'équivalence » implicites très différentes selon les allocations.

Enfin, au chapitre des défauts divers de cohérence, on citera les règles présidant à la revalorisation des minima sociaux. Seul le RMI bénéficie d'une règle explicite de revalorisation en référence à l'évolution des prix. Les textes sont muets en ce qui concerne les autres allocations, mais la pratique générale a consisté à revaloriser les allocations en fonction des prix et accorder de temps à autre des « coups de pouce », comme cela a été le cas en 1995 et en 1996 en ce qui concerne les minima vieillesse et invalidité et l'AAH. À l'inverse, l'ASS a vu son pouvoir d'achat s'éroder, du fait de l'absence de revalorisation certaines années, comme en 1995 et en 1996.

Des mécanismes générateurs de « trappes à pauvreté » qui dissuadent au retour à l'emploi

Au-delà des problèmes liés aux disparités d'une législation complexe, les études les plus récentes mettent l'accent sur les risques de maintien durable dans la pauvreté des bénéficiaires des minima sociaux, du fait de la faiblesse des gains monétaires qu'ils peuvent escompter d'un retour à l'emploi, phénomène généralement désigné sous le nom de « trappe à pauvreté ». Plusieurs études françaises et étrangères accréditent en effet aujourd'hui l'idée d'une sensibilité des comportements d'offre de travail des bénéficiaires de minima sociaux aux incitations financières (OCDE, 1996).

Ainsi, Piketty (1997) a mis en évidence certains effets désincitatifs des revenus sociaux sur l'offre de travail en France. S'agissant plus particulièrement de l'incidence des minima sociaux, il note ainsi que, parmi les familles monoparentales, la position relative des familles avec un enfant par rapport à celle des familles avec trois enfants ou plus a été améliorée à la faveur de la mise en place du RMI : or, le taux d'emploi des mères a diminué dans le premier cas et augmenté dans le second.

D'une façon générale, les obstacles que le système des minima sociaux met au retour à l'emploi des bénéficiaires tient au fait qu'il s'agit d'allocations différentielles. Dès lors, tout revenu perçu en deçà du plafond de ressources a pour conséquence une réduction à due proportion du montant de l'allocation : ce revenu supporte donc un taux marginal de prélèvement de 100 % qui décourage l'emploi.

Certes, contrairement aux pays anglo-saxons, la France a maintenu un écart important entre le montant des minima sociaux et le salaire minimum à temps plein : ainsi, pour une personne seule, le montant du SMIC est plus du double de celui du RMI. Mais si l'on tient compte de la probabilité élevée

du bénéficiaire d'un minimum social de retrouver un emploi à temps partiel⁽³⁾, des coûts d'opportunité de l'emploi (frais de garde des enfants, par exemple), de la perte de bien-être consécutive à la diminution du temps de loisir, et enfin du jeu des barèmes sociaux comme l'allocation de logement, on peut aisément exhiber des cas dans lesquels les gains de revenu disponible en cas de reprise d'emploi paraissent limités. Selon des calculs mentionnés dans le rapport du CSERC (1997), un passage du RMI à un emploi rémunéré au SMIC n'améliorerait que de 15 à 25 % environ les ressources de couples avec ou sans enfants, et en cas de passage à un emploi à temps partiel apportant des ressources égales à un demi-SMIC, ces groupes supporteraient une diminution de leurs ressources comprise entre 20 et 25 %⁽⁴⁾. Seules les personnes isolées et les familles monoparentales obtiennent des gains significatifs de ressources en cas de passage du RMI à l'emploi.

Ces remarques accréditent donc fortement l'hypothèse de l'existence de « trappes à pauvreté » au voisinage des emplois auxquels peuvent prétendre les allocataires des minima sociaux, même si les incitations à la reprise d'emploi ne sont pas seulement monétaires, et qu'elles s'apprécient dans le moyen terme et en tenant compte de la valeur sociale qui s'attache à l'exercice d'une activité professionnelle.

Des mesures visant à rendre l'emploi plus attractif

En réalité, le système français de minima sociaux est de longue date doté de dispositifs visant à rendre le retour à l'emploi plus attractif. Il s'agit essentiellement des mécanismes « d'intéressement » qui autorisent un cumul partiel des allocations avec des revenus d'activité en cas de reprise d'emploi. La priorité actuelle de la politique du Gouvernement en faveur des personnes en difficulté réside dans la promotion du retour à l'emploi, et le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, en cours d'examen par le Parlement, comporte d'importantes modifications des mécanismes « d'intéressement », visant à en accroître l'ampleur et à en améliorer l'efficacité.

(3) Selon l'enquête sur l'emploi de l'INSEE, un ménage sur six parmi ceux dont les membres qui occupent un emploi perçoivent une rémunération voisine du SMIC tire ses revenus d'activité d'un ou de deux emplois à temps partiel. De même, la moitié des allocataires du RMI en insertion par l'emploi bénéficient d'un « Contrat emploi solidarité » ou d'un « Contrat emploi consolidé », soit des contrats aidés à temps partiel.

(4) Les calculs auxquels il est fait référence considèrent les différences définitives entre les ressources des bénéficiaires et celles des actifs occupés. Elles négligent en conséquence les situations transitoires qui, du fait des mécanismes « d'intéressement » dans les minima sociaux évoqués plus loin, permettent un cumul temporaire et partiel de ces allocations et des revenus d'activité.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ces modifications, la situation est la suivante. Le RMI est cumulable avec une activité professionnelle, dont le revenu n'est pris en compte que pour 50 % dans le calcul des ressources servant à déterminer le RMI, et ce pendant les 750 premières heures d'activité. Un mécanisme analogue existe pour l'ASS, mais limité aux reprises d'activités réduites. Ces règles permettent certes de neutraliser pendant quelques mois la désincitation liée au caractère différentiel des allocations, mais la faible durée du cumul peut favoriser l'alternance de périodes de RMI et de périodes d'activité réduite au détriment du retour permanent à l'emploi. Par ailleurs, elles souffrent de difficultés d'application dans le cas des allocataires du RMI bénéficiaires d'un contrat emploi solidarité : la rémunération de ces contrats, indexée sur le SMIC, a en effet davantage progressé que l'intéressement qui leur est attaché, et de ce fait le pouvoir incitatif de cet intéressement s'est progressivement réduit. Enfin, avec la sortie du mécanisme d'intéressement prend également fin la neutralisation des revenus d'activité dans le calcul des allocations de logement, ce qui entraîne une baisse de ces dernières et donc une réduction du revenu disponible des personnes ayant retrouvé un emploi. Les mécanismes d'intéressement des allocataires des minima sociaux à la reprise d'emploi paraissent donc au total insuffisamment incitatifs, et ils présentent de plus des incohérences, comme par exemple le fait qu'ils sont absents des règles présidant à l'API, alors même que l'intérêt d'une incitation au retour à l'emploi des parents isolés inactifs paraît incontestable.

Les propositions du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions consistent à créer un mécanisme d'intéressement en cas de perception de l'API, et à unifier ces mécanismes entre les diverses allocations (ASS, RMI, API). Ces trois allocations pourront ainsi être intégralement cumulées avec des revenus d'activité, dans la limite d'un plafond, pendant les trois premiers mois du retour à l'emploi. Les personnes pourront encore percevoir 50 % de leur allocation du quatrième au neuvième mois, puis 25 % du dixième au douzième mois. Plus amples à leur début, d'une durée plus longue, et présentant désormais un caractère dégressif, les règles d'intéressement devraient grandement faciliter les conditions des transitions individuelles des minima sociaux vers l'emploi.

De plus, le projet de loi d'orientation apporte des corrections importantes aux défauts de cohérence de l'architecture d'ensemble des minima sociaux. En particulier, il pose le principe de la revalorisation de l'ensemble de ces allocations par référence à l'évolution des prix. Avant même l'entrée en vigueur de cette mesure, des revalorisations importantes de l'ASS (+ 6 %) et de l'allocation d'insertion (+ 29 %) avaient été décidées à effet au 1^{er} janvier 1998 afin de compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat de ces deux allocations.

D'une façon générale, l'orientation donnée à la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est celle d'une sortie « par le haut ». Au-delà du nécessaire rattrapage des conséquences de la progression du chômage sur les populations les plus exposées à la pauvreté, le programme du gouvernement doit favoriser la sortie durable de la pauvreté au moyen du développement de l'emploi. C'est le sens en particulier du renforcement des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes à l'aide du programme « TRACE » (Trajet d'accès à l'emploi) qui offre aux jeunes âgés de 16 à 25 ans en grande difficulté d'insertion un accompagnement personnalisé et renforcé vers l'emploi. Cette orientation s'oppose aux politiques d'assistance qui risquent d'enfermer les bénéficiaires des minima sociaux dans l'inactivité du fait de transferts sociaux dédiés principalement à l'indemnisation des divers accidents de l'existence et trop peu à leur prévention. Mais elle tourne également le dos aux politiques axées sur la réduction de la protection sociale et sur la flexibilité du marché du travail dont les résultats en termes d'emploi ont pour contrepartie une grave insécurisation des travailleurs peu qualifiés.

Références bibliographiques

- Amira S. et Favre D. (1996), « Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : malgré une recherche active d'emploi, des difficultés majeures de réinsertion », *Premières Informations*, DARES, n° 96-10-42-2.
- Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) (1997), *Minima sociaux : entre protection et insertion*, La Documentation française.
- Fleurbaey M., Martinez M. et Trannoy A. (1996), *La préférence éthique révélée du système français de minima sociaux*, étude réalisée pour le CSERC.
- Join-Lambert M.-Th. (1998), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux*, rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- OCDE (1996), « Renforcer les incitations au travail », *Perspectives de l'emploi*, juillet.
- Piketty T. (1997), « L'élasticité de la transition non emploi – emploi : une estimation pour le cas français », *Document de Travail du CSERC*, n° 97.03.
- Roussel P. et Velche D. (1997), *Caractéristiques des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article 35-2 de la loi de 1975*, CTNERHI, décembre.

Annexe 2

Les emplois précaires sont-ils un marche-pied vers les emplois stables en France ?

**Laurence Bloch
et Marc-Antoine Estrade**

INSEE

Dans un document récent, T. Atkinson (1998) oppose deux types de sociétés selon la dynamique de l'exclusion :

– celles de « mobilité sociale » où les emplois précaires sont un marche-pied vers les emplois stables : une fois qu'ils ont prouvé leur « employabilité », les travailleurs occupant un emploi précaire ont par la suite une bonne chance de se voir proposer un emploi stable ;

– celles de « séparation sociale » où les emplois précaires sont des trappes à pauvreté conduisant à des situations de chômage récurrent. La sphère « emplois précaires-chômage » est alors largement déconnectée de celle des emplois stables.

La présente note s'efforce de caractériser les dynamiques individuelles sur le marché du travail en France au regard de ces deux types de sociétés.

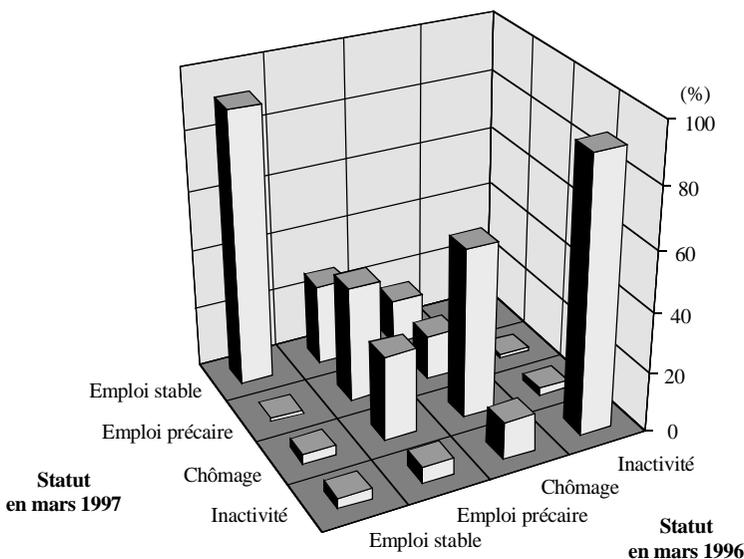
En France, emploi stable et chômage sont des états stables

Pour la France, trois constatations ressortent des probabilités de transition entre les états « emploi stable », « emploi précaire », « inactivité » et « chômage » calculées à partir des enquêtes annuelles sur l'emploi 1991-1997 (voir graphique 1) :

- Tout d'abord, l'emploi stable est un état stable : 92 % des personnes occupant un emploi stable en 1996 occupent un emploi stable en 1997 ; les probabilités de passer d'un emploi stable à un emploi précaire, au chômage ou à l'inactivité sont très faibles. Cette situation n'évolue guère au cours des années quatre-vingt-dix.

- L'emploi précaire ouvre l'année suivante, à chances à peu près égales, sur trois états : l'emploi stable, l'emploi précaire et le chômage. Les personnes occupant un emploi précaire en 1996 occupent en effet un emploi stable en 1997 pour 27 % d'entre elles, un emploi précaire pour 39 % d'entre elles et sont au chômage pour 28 % d'entre elles ⁽¹⁾.

1. Transitions sur le marché du travail



Néanmoins, cette situation a évolué depuis le début des années quatre-vingt-dix : la probabilité d'occuper un emploi stable à partir d'un emploi précaire l'année précédente a diminué de plus de sept points, parallèlement celle de conserver un emploi précaire a augmenté d'autant, celle d'être au chômage à la suite d'un emploi précaire étant restée stable.

Suivant la classification d'Atkinson, ce constat placerait la société française dans une logique de mobilité relative présentant néanmoins une évolution vers une situation de « séparation sociale ».

(1) 5 % d'entre elles sont en inactivité.

- Enfin, le chômage est aussi un état relativement stable. Plus de la moitié des chômeurs de l'année 1996 (57 %), se trouvent dans la même situation l'année suivante, en 1997. Les sorties vers un emploi stable ou précaire sont relativement faibles, aux environs de 15 %. Cette situation n'exclut cependant pas des périodes intermittentes de travail.

De plus, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la probabilité d'être au chômage deux années consécutives augmenterait légèrement, en revanche celle d'occuper un emploi stable après avoir été au chômage l'année précédente diminuerait.

À la vue de ce dernier constat, la société française ne serait ni une société de « séparation sociale » ni une société de mobilité sociale mais une société dans laquelle la trappe à chômage est importante : une fois que l'individu est au chômage, il lui est difficile d'en sortir, que ce soit vers un emploi précaire ou stable.

Des différences selon le sexe, la classe d'âge et le diplôme

- La stabilité de l'état « emploi stable » est plus importante pour les 30-49 ans que pour les classes d'âge plus âgées ou plus jeunes : en 1997, elle est de 96 % pour les hommes de 30 à 49 ans et de 93 % pour les femmes de 30 à 49 ans, contre 89 % pour les hommes de 15-29 ans et 90 % pour les 50-59 ans, et 85 % pour les femmes de 15-29 ans et de 90 % pour les femmes de 50-59 ans.

De plus, la probabilité de se maintenir dans un emploi stable deux années consécutives augmente avec le niveau de diplôme. Cette différenciation est particulièrement nette au sein des jeunes sortis depuis moins de dix ans du système éducatif : notamment, les hommes jeunes sans diplôme occupant un emploi stable en 1996 ont 83 % de chances d'occuper un emploi stable l'année suivante, contre 88 % pour les hommes jeunes avec un CAP-BEP ou un BEPC et 93 % pour les hommes jeunes ayant un diplôme supérieur ou égal au BAC.

- En début de vie active, les emplois précaires s'inscrivent dans une phase d'insertion sur le marché du travail (voir graphique 2). La probabilité d'occuper un emploi stable une année à la suite d'un emploi précaire l'année précédente est légèrement plus élevée pour les jeunes que pour les 30-49 ans : en 1997, elle est de 30 % pour les hommes de 15-29 ans et de 26 % pour les hommes de 30-49 ans ; elle est de 27 % pour les femmes de 15-29 ans et de 25 % pour les femmes de 30-49 ans.

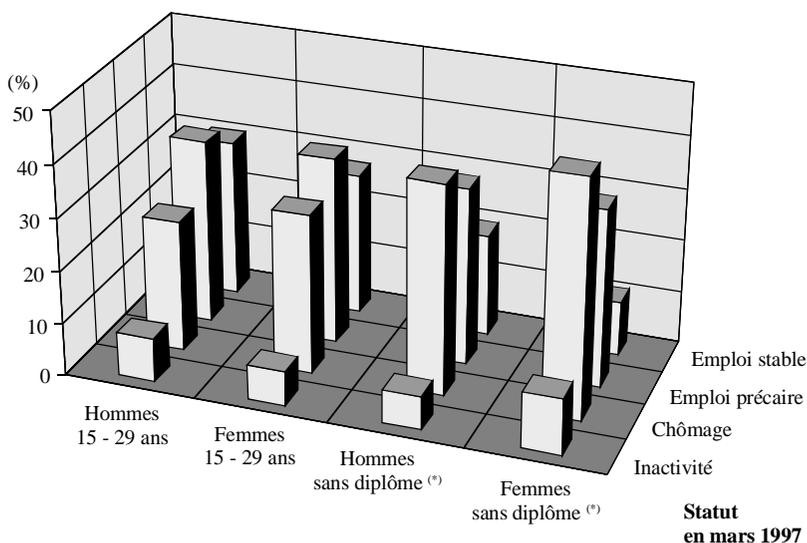
De plus, on observe une nette décroissance de cette probabilité au cours des années quatre-vingt-dix, plus importante pour les femmes et pour les 30-49 ans (pour les femmes de 30-49 ans cette probabilité diminue de

14 points entre 1992 et 1997). Parallèlement, la probabilité de conserver un emploi précaire deux années consécutives augmente au cours des années quatre-vingt-dix, notamment pour les femmes de 30-49 ans.

La probabilité d'occuper un emploi stable à la suite d'un emploi précaire augmente avec le niveau de diplôme, tandis que la probabilité d'être au chômage à la suite d'un emploi précaire est plus élevée pour les femmes que pour les hommes (de l'ordre de 31 % pour les femmes, contre 26 % pour les hommes). Elle est aussi nettement plus élevée chez les jeunes sans diplôme que dans les autres catégories.

On note ainsi une situation proche de la « séparation sociale » pour les jeunes sans diplôme, notamment pour les femmes : la probabilité de passer d'un emploi précaire à un emploi stable l'année suivante est de 10 % en 1997, celle de conserver un emploi précaire est de 34 % et celle de passer d'un emploi précaire au chômage est de 45 % (voir graphique 2).

2. Sortie des jeunes de l'emploi précaire entre mars 1996 et mars 1997



(*) Personnes sans diplôme sorties du système scolaire depuis moins de dix ans.

Source : INSEE, Enquête sur l'emploi de mars 1997.

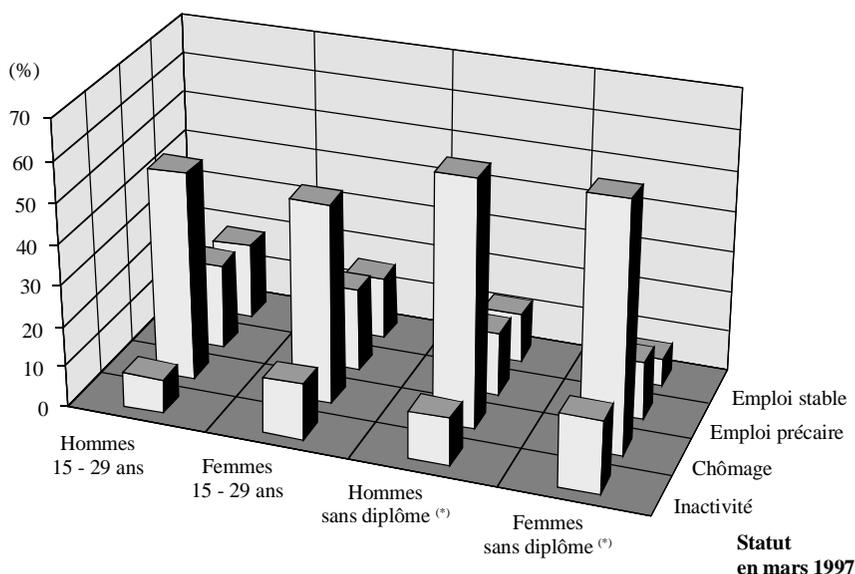
- De façon générale, la probabilité de passer du chômage une année vers l'emploi, stable ou précaire, l'année suivante est plus élevée chez les hommes que les femmes (voir graphique 3), et décroît avec l'âge. De fait,

les personnes au chômage en fin de vie active se trouvent dans une situation d'exclusion.

La probabilité de passer du chômage à un emploi stable est plus élevée chez les hommes que chez les femmes de l'ordre de trois points. Elle est plus faible pour les 50-59 ans : elle est de 9 % en 1997 pour les hommes de 50-59 ans, contre 18 % pour les hommes de 15-29 ans et 20 % pour les hommes de 30-49 ans ; elle est de 6 % pour les femmes de 50-59 ans contre 15 % pour les femmes de 15 à 49 ans.

La probabilité de passer du chômage à un emploi précaire diminue avec l'âge. Elle est de 4 % en 1997 pour les hommes de 50-59 ans, contre 21 % pour les hommes de 15-29 ans et 15 % pour les 30-49 ans ; elle est de 6 % pour les femmes de 50-59 ans, contre 21 % pour les femmes de 15-29 ans et 14 % pour les femmes de 30-49 ans.

3. Sortie des jeunes du chômage entre mars 1996 et mars 1997



(*) Personnes sans diplôme sorties du système scolaire depuis moins de dix ans.

Source : INSEE, Enquête sur l'emploi de mars 1997.

La probabilité de rester au chômage se différencie peu avec le sexe et augmente avec l'âge : elle est de l'ordre de 50 % pour les 15-29 ans, de 60 % pour les 30-49 ans et de 71 % pour les 50-59 ans. Elle atteint des niveaux particulièrement élevés chez les jeunes sans diplôme (voir graphique 3).

Enfin, le calcul de taux de transition instantanés entre les différents états permet de compléter ce diagnostic. Fougère et Kamionka (1992) mettent ainsi en évidence que c'est au sein du groupe des hommes adultes que la proportion de travailleurs confinés de manière durable dans l'alternance de périodes de chômage et d'emploi de courte durée est la plus importante et non au sein de la classe d'âge la plus jeune, contrairement à l'intuition. De la même façon, une proportion non négligeable d'hommes adultes est appelée à rester durablement dans l'état de chômage.

Définitions

La catégorie « emploi précaire » est constituée des emplois intérimaires, des contrats à durée déterminée (hors État et collectivités locales), et des stages et contrats aidés.

La catégorie « emploi stable » est constituée des autres salariés et des non salariés.

La catégorie « inactifs » comprend les étudiants, les retraités, les femmes au foyer, les autres inactifs, les apprentis et les militaires du contingent.

Les probabilités de transition ont été calculées à partir des enquêtes annuelles sur l'emploi réalisées par l'INSEE de 1991 à 1997.

Références bibliographiques

Atkinson T. (1998), « Social Exclusion, Poverty and Unemployment », *Working paper*.

Dossier « L'individu face au chômage » dans *L'Économie Française*, INSEE, édition 1994.

Fougère D. et Kamionka T. (1992), « Un modèle markovien du marché du travail », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 27, pp. 149-188.

Résumé

Le rapport de Tony Atkinson expose en premier lieu les caractéristiques de la pauvreté en Europe. Il évoque tout d'abord brièvement les problèmes de mesure de la pauvreté, puis montre que, bien que la pauvreté soit restée globalement stable en Europe depuis le début de la décennie quatre-vingt (15 % des ménages européens disposent d'un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie moyen), les liens entre chômage et pauvreté sont complexes. Aux États-Unis, on observe jusqu'au milieu des années quatre-vingt une corrélation positive entre taux de chômage et proportion de ménages pauvres. En France et en Allemagne, le chômage a doublé depuis une quinzaine d'années, mais la pauvreté totale est restée stable en France et n'a que faiblement progressé en Allemagne. Au Royaume-Uni, au contraire, une corrélation négative semble se dégager au cours des dernières années, la baisse du chômage se traduisant par une augmentation de la proportion de ménages pauvres. Cette complexité des liens entre chômage et pauvreté suggère un affinement des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans de nombreux pays, tout particulièrement au Royaume-Uni, la contrainte pesant sur les finances publiques a favorisé la multiplication des dispositifs sociaux soumis à des conditions de ressources. Sans doute les transferts sociaux sont-ils alors fortement redistributifs, mais les bénéficiaires doivent supporter des taux marginaux d'imposition élevés en cas d'augmentation de leurs revenus, ce qui décourage en particulier la reprise d'emploi des personnes inactives ou chômeuses. Tony Atkinson considère que l'attribution d'un « revenu de citoyenneté » soumis à un minimum de conditions liées à l'activité est un moyen efficace pour supprimer de telles « trappes à chômage ». Il suggère enfin le développement des méthodes « d'expérimentation contrôlée » afin de mieux mesurer l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté.

Le rapport préparé par Michel Glaude présente ensuite une synthèse d'un dossier sur la pauvreté paru dans la revue de l'INSEE *Économie et Statistiques* ».

Il relève au préalable la relativité de la pauvreté et la diversité de ces approches. Ainsi, l'étude de l'INSEE propose trois mesures de la pauvreté en France : une mesure monétaire – les bas niveaux de vie –, une mesure basée sur le cumul de difficultés de conditions de vie, enfin une mesure « subjective » de la pauvreté construite à l'aide des réponses des ménages à certaines questions sur leur aisance financière ou le revenu minimum qu'ils jugent nécessaire. Lorsque l'on retient les 10 % de ménages les plus pauvres selon chacune de ces trois approches, on détermine en réalité trois populations fortement hétérogènes : seuls 2 % des ménages sont pauvres au sens des trois définitions, et la proportion de ménages pauvres au sens d'au moins une définition atteint 25 %. Ce constat permet d'identifier trois cercles concentriques de la pauvreté : un noyau dur (2 %, non compris les personnes sans domicile fixe ou hébergées en institution), les bas revenus (10 % environ), et les ménages dont certains besoins sont mal satisfaits (25 %).

Si l'on s'en tient à la pauvreté monétaire, on constate qu'elle est restée stable depuis 1979, touchant environ 2,4 millions de ménages, soit 10 % d'entre eux. Si l'on laisse de côté les 300 000 ménages pauvres dont la personne de référence est étudiant, les ménages pauvres regroupent 5 millions de personnes, dont un tiers sont des personnes âgées et deux tiers des personnes en âge de travailler. Cette prépondérance des personnes en âge de travailler illustre le changement de visage de la pauvreté : à une pauvreté de ménages âgés, due au faible niveau des retraites, ou marquée par de mauvaises conditions de logement, s'est substituée progressivement une pauvreté touchant davantage des ménages jeunes et largement imputable à la montée du chômage.

Cette brève description de la pauvreté en France permet de dégager deux enseignements importants pour les politiques de lutte contre la pauvreté. Tout d'abord, la stabilité globale de la pauvreté depuis une quinzaine d'années s'explique tout particulièrement par le rôle complémentaire des solidarités publiques – la protection sociale, notamment la mise en place du Revenu minimum d'insertion en 1989 – et privées – à l'intérieur des réseaux familiaux. D'autre part, la pauvreté doit être analysée dans sa dynamique : un ménage pauvre sur trois sort de la pauvreté chaque année, et ceci entraîne en moyenne un gain de 25 % au moins de son niveau de vie. Les données disponibles ne permettent cependant pas encore de mesurer les phénomènes de persistance et de récurrence de la pauvreté qui sont la traduction concrète de l'exclusion sociale : cependant, l'analyse des transitions entre états sur le marché du travail met l'accent sur la position particulière des emplois dits « précaires » (contrats à durée déterminée, stages, intérim, contrats aidés...), dont en moyenne les titulaires d'une année donnée se répartissent à parts sensiblement égales l'année suivante entre emploi stable, emploi précaire et chômage, ces probabilités de transition se déformant toutefois fortement, au détriment de l'accès à l'emploi stable, lorsque l'on descend dans l'échelle des qualifications.

Le rapport de Jacques Freyssinet traite particulièrement des politiques d'indemnisation du chômage menées dans les pays européens, lesquelles ont influencé l'évolution de la proportion de ménages pauvres. Deux analyses sont particulièrement développées : la tendance à la mise

en place de contreparties en termes d'activité ou de recherche d'emploi à l'indemnisation du chômage (« workfare ») ; le lien entre la générosité de l'indemnisation du chômage – en ce qui concerne tant le montant des prestations que la durée de leur service – et la désincitation à l'activité. À cet égard, Jacques Freyssinet juge peu probantes les tentatives de preuves empiriques de ce lien, et écarte plutôt l'idée que la générosité de l'indemnisation du chômage soit un frein à la reprise d'emploi.

Le rapport de Claude Seibel expose enfin la réponse des politiques d'emploi en France à la montée du chômage de longue durée, principal facteur de l'exclusion sociale, qui a triplé depuis le début des années quatre-vingt. Ces politiques ont répondu successivement à trois logiques : l'amélioration des capacités de réinsertion des chômeurs de longue durée (stages de formation, orientation, bilans professionnels...) ; l'appui à l'embauche au moyen de contrats aidés (CRA, CRE, CIE...) ; le développement des emplois d'intérêt général et d'insertion (CES, CEC, emplois offerts par les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires). Il suggère des mesures visant à améliorer l'efficacité de la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée : l'élargissement des propositions professionnelles qui leur sont faites, notamment par l'encouragement à la création d'entreprises individuelles ; le développement des mécanismes « d'intéressement » pour favoriser la reprise d'emploi ; le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi, afin de mieux accompagner les chômeurs de longue durée dans leur démarche de retour à l'emploi.

Summary

Poverty and social exclusion

Tony Atkinson starts by laying out the main features of poverty in Europe. He first briefly evokes problems dealing with the measure of poverty; he then shows that despite the fact that overall poverty has been stable in Europe since the beginning of the 1980s (15% of European households have an expenditure below the 50% level of the mean expenditure for the country in which they live), relations between unemployment and poverty are unclear. In the United States, until the middle of the 1980s, we note a positive correlation between the unemployment rate and the proportion of poor households. In France and in Germany, unemployment has doubled in the last fifteen years, but overall poverty has remained stable in France and has only slightly increased in Germany. In the United Kingdom, on the contrary, there seems to have been a negative correlation at the end of the 1980s, the fall in unemployment coinciding with an increase in the proportion of poor households. Because relations between unemployment and poverty are so complex, policies against unemployment should be made more focused. In many countries, and especially in the United Kingdom, the public finance constraint has favoured a multiplication of social schemes with means-tested benefits. No doubt social transfers are then redistributive, but their beneficiaries must bear high marginal tax rates, in case their incomes rise, thereby discouraging people who are out of activity or who are unemployed from getting a job. Tony Atkinson considers that the allocation of a “Citizen’s income”, subject to a minimum of conditionality (a “participation condition”) would be an efficient way of eliminating such “unemployment traps”. He finally suggests the development of controlled experiments so as to improve the measure of the impact of anti-poverty policies.

Michel Glaude first insists on the relativity of poverty and on the diversity of approaches. The INSEE study puts forward three measures of poverty in France : a monetary measure of low income, a measure based on the adding-up of difficulties in living conditions and finally a “subjective” measure of poverty which involves households’ answers to questions about

their financial situation or on the minimum income that they think necessary. When we consider the 10% poorest households according to these three approaches, we in fact determine three types of very heterogeneous populations : only 2% of the households are poor according to the three definitions and the proportion of households which are poor according to at least one definition is equal to 25%.

We can then identify three concentric circles of poverty : a hard core (2% which does not include homeless people or those who live in institutions), households who earn a low income (around 10%), and those whose needs are badly satisfied (25%).

If we consider monetary poverty alone, we find that it has remained stable since 1979, striking around 2.4 million households, i. e. 10% of them. If we put aside the 300 000 poor households for which the person of reference is a student, then poor households count 5 million people of which one third are elderly and two thirds are in the working-age bracket.

This high proportion of working age people illustrates how poverty has changed features : whereas poverty used to be concentrated among the elderly, living on low pensions or with poor housing conditions, it has gradually switched to young households and is largely due to the rise in unemployment.

This brief description of poverty in France enables us to draw two major conclusions for anti-poverty policies. First of all, the fact that overall poverty has remained stable for the past fifteen years can be explained by the role played both by public solidarities (social welfare and notably the introduction of the “minimum income of social integration” in 1989) and by private solidarities, i. e. those that exist within family networks.

On the other hand, poverty must be analyzed in a dynamic perspective : one out of three households gets out of the ranks of poverty every year and this means an average gain of at least 25% of their living-standards. We cannot still measure, with the available data, the persistent and recurrent poverty which is the concrete expression of social exclusion; however, when we analyze the transitions between the different situations on the labour market, we are struck by the particular position of the so-called precarious jobs (contracts which are limited in time, training sessions, temporary work, subsidized contracts...); one year later, people who were in that situation are equally split between those who have found a stable job (one third), those who remain in a precarious job (one third) and those who are unemployed (one third); when we go down the scale of qualifications, the probability for finding a stable job falls dramatically.

Jacques Freyssinet’s report deals in particular with policies for indemnifying unemployment in different European countries; these policies have influenced the evolution of poor households. He emphasises two points.

First, some countries have set up counterparts to unemployment benefits in terms of activity or of job-search (“workfare”). Second, relation between generous indemnisations for unemployment (concerning both level and length) and the disincentive to work. In this respect, Jacques Freyssinet thinks that empirical proofs for this relation are insufficient and he rather dismisses the idea that the generosity of unemployment indemnisations could slow down employment recovery.

Claude Seibel analyzes how employment policies in France respond to the increase in long-term unemployment, which has been the main feature of social exclusion and which has tripled since the beginning of the 1980s. These policies have successively obeyed three different logics: improving the ability to reintegrate people who have been unemployed for a long time (training sessions, orientation, professional evaluations...) i. e. “workfare”; secondly, helping employers to hire the unemployed through subsidized contracts; lastly, developing jobs of general interest and those which facilitate social integration. He suggests measures aiming at improving the efficiency of professional reintegration for the long-term unemployed: increasing the range of professional offers which are proposed to them, in particular by encouraging the unemployed to start up their own companies; developing profit-sharing schemes in order to favor the recovery of employment; finally, public employment agencies should be made more efficient so as to accompany in a better way the long-term unemployed in their steps for returning to work.