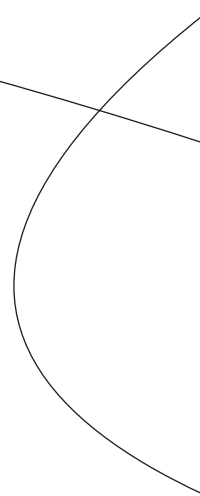


# **LES POLITIQUES ANTI-PAUVRETÉ : DIVERSITÉ OU SIMILITUDES ?**

Notes de Benchmarking international

LES POLITIQUES ANTI-PAUVRETÉ : DIVERSITÉ OU SIMILITUDES ?



© Institut de l'Entreprise, 2002

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

# **LES POLITIQUES ANTI-PAUVRETÉ : DIVERSITÉ OU SIMILITUDES ?**

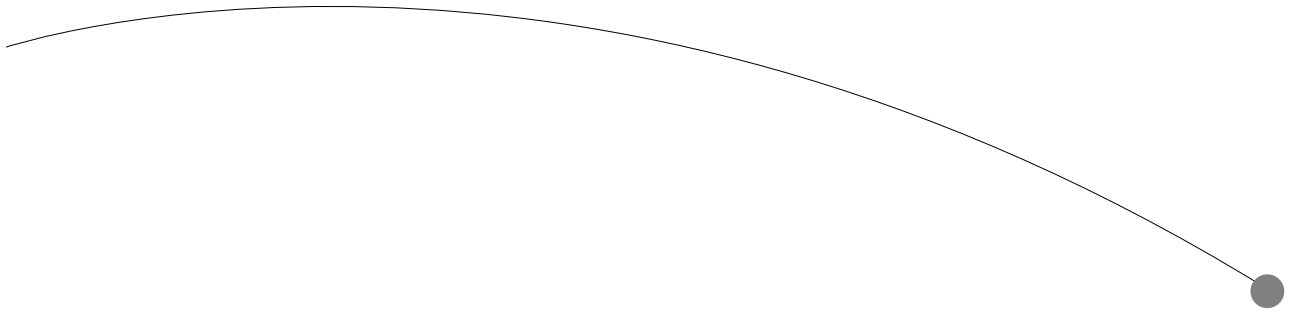
**Par Christian Morrisson**  
**Professeur émérite à l'Université de Paris I**  
**Panthéon-Sorbonne**  
**Ancien chef de division à l'OCDE**

**Notes de Benchmarking international**  
octobre 2002



**institut de l'entreprise**

LES POLITIQUES ANTI-PAUVRETÉ : DIVERSITÉ OU SIMILITUDES ?



## INTRODUCTION

Quelle que soit l'orientation politique du gouvernement, il existe dans tous les pays de l'OCDE des budgets sociaux importants pour réduire la pauvreté, que ce soit par des aides directes ou des mesures procurant aux pauvres les moyens d'améliorer eux-mêmes leur situation. Ces budgets sont souvent plus élevés dans les pays d'Europe occidentale que dans d'autres pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, parce que les sociétés de ces pays acceptent une conception plus restrictive des devoirs de l'Etat envers les pauvres.

Ce sujet étant à la fois très médiatisé et très politisé, il permet des manipulations de l'opinion. Qu'il soit très médiatisé, il suffit pour s'en convaincre de rappeler que l'abbé Pierre a été longtemps la personnalité la plus populaire en France et que des images bien choisies de la pauvreté par la TV peuvent avoir un impact très fort. Le sujet est politisé parce que dans les polémiques droite-gauche, cette dernière s'arroge toujours le « monopole du cœur ». De plus dans plusieurs pays, les politiques anti-pauvreté ont créé des centaines de milliers d'emplois de travailleurs sociaux dans les administrations, le secteur parapublic, les associations ; dès lors un lobby puissant s'est créé qui intervient à la fois pour les pauvres et pour ses intérêts, ce qui bloque des réformes. La lutte contre la pauvreté a donc un caractère ambigu car elle représente à la fois un objectif méritant un consensus national et un fonds de commerce pour des partis politiques et des groupes de salariés.

Le premier moyen pour éviter le risque de manipulation est de connaître les définitions de la pauvreté et les moyens de la mesurer car à partir des mêmes chiffres, on peut prétendre que la pauvreté s'étend ou qu'elle diminue. Ensuite, il faut classer les formes de pauvreté en fonction des problèmes qu'elles posent. Ce sera l'objet de la section I, les sections suivantes présentant les politiques pratiquées par des pays de l'OCDE pour lutter contre les principaux cas de pauvreté.

**LES POLITIQUES ANTI-PAUVRETÉ : DIVERSITÉ OU SIMILITUDES ?**

# 1 DÉFINITIONS ET PARADOXES

---

Le terme de pauvreté est la source d'une confusion de langage fréquente qui explique un paradoxe. D'après les publications de la Banque mondiale, il n'y aurait quasiment plus de pauvres dans les pays européens (1 ou 2 % au plus) alors que les media répètent qu'il y a 10 ou 20 % de pauvres, voire davantage, dans nos pays. Cette contradiction s'explique facilement : la Banque mondiale se réfère à la pauvreté absolue tandis que les media ou les hommes politiques européens considèrent la pauvreté relative, qui n'a aucun rapport avec la pauvreté absolue. Celle-ci est définie par l'incapacité de satisfaire les besoins essentiels en nourriture, vêtements, logement, soins..., tandis que la pauvreté relative est un indicateur d'inégalité : on considère comme pauvre celui qui n'a pas accès aux biens consommés par la grande majorité de ses concitoyens. Par exemple la personne qui ne peut pas acheter une auto ou un téléviseur se trouve défavorisée dans un pays riche où la plupart des ménages possèdent ces biens. Mais cette personne n'est pas pauvre en termes de pauvreté absolue parce que ces biens ne sont pas indispensables pour vivre.

## Pauvreté absolue et pauvreté relative

Soit un pays qui en 20 ans a bénéficié d'une hausse de moitié du revenu par habitant et où les parts des centiles 10, 20, 30 et 40 (les plus pauvres de la distribution) ont évolué ainsi (on classe les individus par centile dans l'ordre de revenu croissant)

Centile	10°	20°	30°	40°	revenu moyen	seuil de pauvreté	
						absolue	relative
1980	0,12	0,24	0,39	0,50	16 000 \$	6 400 \$	6400 \$
2000	0,10	0,20	0,30	0,39	24 000 \$	6 400 \$	9600 \$

*Note* : chaque centile comprend 1 % de la population et ils sont classés du 1° (le plus pauvre) au 100° (le plus riche). Si le seuil de pauvreté relative est 0,4 fois le revenu moyen, tout centile qui reçoit moins de 0,4 % du revenu total se classe en dessous du seuil de pauvreté. Si le seuil de pauvreté absolue est 6 400 \$, tout centile dont la part en 1980 est inférieure à 0,4 % se classe en dessous de ce seuil (une part égale à 0,4 % correspond à un revenu de 6 400 \$ car  $0,4 \times 16\ 000 = 6\ 400$ ) et en 2000 tout centile dont la part est inférieure à 0,27 % ( $0,27 \times 24\ 000 = 6\ 400$ ) se classe en dessous de 6 400 \$.

On peut dire que la pauvreté a nettement augmenté : le pourcentage de personnes en dessous du seuil de pauvreté relative s'est élevé de 30 à 40 % de la population et on peut dire le contraire : le pourcentage de pauvres est passé de 30 à 26 %. L'explication est simple : on ne se réfère pas au même seuil de pauvreté. Dans un cas (pauvreté relative), on a défini le seuil comme égal à 0,4 fois le revenu moyen ( $Y$ ), dans l'autre (pauvreté absolue), on se réfère à la valeur fixe de 6 400 \$ par personne (à pouvoir d'achat constant). Le sort d'un individu classé dans le 30<sup>e</sup> centile illustre cette différence : de 1980 à 2000, son revenu s'est élevé de 6 240 à 7 200 \$, mais l'écart entre son revenu et le revenu moyen a augmenté. Il peut consommer plus de biens, mais il se sent « plus pauvre » par rapport aux autres.

Cet exemple introduit les deux définitions les plus utilisées de la pauvreté : pauvreté absolue et pauvreté relative.

La notion de pauvreté absolue se réfère à la satisfaction des besoins essentiels : nourriture, logement, vêtement, soins médicaux... L'estimation du seuil de pauvreté se fait toujours suivant cette méthode : on calcule la dépense alimentaire minimum  $C_a$  (en choisissant les produits les moins chers pour obtenir un nombre de calories donné) par individu d'après les chiffres indiqués par les médecins pour la consommation minimale de calories assurant un état de santé satisfaisant. Les enquêtes sur les budgets des ménages nous indiquent les valeurs de  $C$ , la consommation totale, et de la consommation alimentaire pour chaque ménage. On choisit le ménage dont la consommation alimentaire égale  $C_a$  et on en déduit la valeur de  $C$  qui correspond à  $C_a$ . D'ordinaire  $C_a$  représente entre 4/10 et 6/10 de  $C$ . Si l'on compare les seuils de pays à revenu par habitant très différents ou les seuils pour le même pays pendant deux siècles, on constate que le seuil de pauvreté absolue augmente avec le revenu par habitant parce que la composition du panier de biens alimentaires change comme les prix relatifs des divers biens et services (de plus le rapport  $C_a/C$  baisse à mesure que le revenu par habitant s'élève). Dans les pays africains pauvres, il sera par exemple de 1 000\$ (en parité de pouvoir d'achat), avec un revenu moyen  $Y=1\ 000$ , au lieu de 2 000 \$ dans les pays à revenu intermédiaire où le revenu moyen est 4 000 \$ et 4 000 \$ dans un pays européen où le revenu moyen est 20 000 \$. Ainsi le seuil de pauvreté absolue baisse en proportion du revenu par habitant, il passe de 1 à 0,5 puis 0,2.

L'indicateur de pauvreté absolue est l'indicateur de référence aux Etats-Unis, avec en fait de nombreux seuils calculés en fonction de la composition du ménage et du lieu de résidence ; il est évident que le coût du logement varie considérablement selon le lieu de résidence. Avec un tel indicateur, s'il y a une croissance accélérée ou une crise (le revenu par habitant baisse de 20 % en 5 ans), le pourcentage de pauvres baisse ou augmente beaucoup (en supposant une distribution des revenus constante), alors qu'à même distribution, l'indicateur de pauvreté relative n'enregistrera aucune variation. En cela,



l'indicateur de pauvreté absolue est beaucoup plus pertinent car il est évident qu'il y a des centaines de milliers de pauvres en plus en cas de crise grave.

L'indicateur de pauvreté relative se réfère à la distribution des revenus : on considère comme pauvre tout individu qui dispose d'un revenu inférieur à la moitié (ou les 4/10) du revenu médian (ou du revenu moyen) ; en France, l'INSEE a choisi la moitié du revenu médian. Cet indicateur joue un rôle très important car il est le premier utilisé dans plusieurs pays européens ainsi que par EUROSTAT. Toutefois, d'autres pays, comme l'Allemagne et l'Espagne, le refusent. Le gouvernement allemand considère que la définition du seuil de pauvreté choisie par l'Union européenne (50 % du revenu disponible moyen) n'est qu'un instrument de mesure des inégalités et ne constitue pas un indicateur adéquat pour mesurer la pauvreté. En Espagne, le gouvernement comme l'opinion publique et les organismes sociaux associent la notion de pauvreté à celle de pauvreté absolue et à la privation d'un certain nombre de biens primaires. Cette conception conduit à concentrer l'aide sur des populations représentant 5 % de la population alors que 22 % des personnes ont moins de 50 % du revenu moyen disponible net.

L'indicateur de pauvreté relative présente plusieurs inconvénients. D'abord, il est très sensible au choix du ratio : par exemple le pourcentage de pauvres varie beaucoup s'il passe de 0,5 à 0,4. Surtout il est facile de montrer qu'il peut conduire à des conclusions absurdes. Supposons qu'on prenne les deux distributions indiquées supra et choisisse le seuil de  $0,4Y$  ( $Y =$  revenu moyen), le premier pays étant le Niger et le second la Suisse. Selon cet indicateur, il y aurait plus de pauvres en Suisse qu'au Niger.

En réalité cet indicateur n'est pas un indicateur de pauvreté, mais d'inégalité et de marginalisation. C'est un indicateur d'inégalité centré sur le bas de la distribution : le pourcentage de pauvres dépend uniquement des parts des déciles 1, 2, 3, 4 dans le revenu total. En second lieu, c'est un indicateur de marginalisation au sens où dans un pays développé, un grand nombre de biens et services sont accessibles à 80 ou 90 % des individus. Dès lors les personnes qui ont un revenu insuffisant pour consommer ces biens et services se sentent exclues, mais cela ne signifie pas qu'elles soient pauvres. Comparons un habitant d'Andalousie avec un habitant du canton de Zurich. Il est clair que le Suisse, tout en ayant un revenu suffisant pour assurer les besoins essentiels, se sentira exclu de la société où il vit s'il ne dispose pas d'une auto, tandis que l'Espagnol peut être intégré à sa communauté villageoise même s'il n'a pas accès à ce bien. Pour que personne ne se sente défavorisé, voire marginalisé, il faut que tous les individus aient un revenu disponible variant dans un intervalle réduit, comme 1 à 3, de telle sorte que tous puissent accéder aux mêmes biens et services. Ainsi l'indicateur de pauvreté relative repose sur un postulat non explicité : la pauvreté ne disparaît que dans une société où tous ont à peu près les mêmes consommations. C'est un postulat contestable car il permet de dire qu'il y a plus de pauvres dans le canton de Zurich (les

personnes privées d'auto) que dans un peuple d'éleveurs africains où tous ont le même niveau de vie avec environ 2 \$ par jour.

Ainsi le choix entre les deux indicateurs n'est pas un détail technique. Quelle que soit l'élévation du niveau de vie, il y aura toujours des exclus appelés pauvres avec la seconde définition (de pauvreté relative) si la société n'est pas égalitaire. En revanche grâce à la croissance, le pourcentage de pauvres (au sens pauvreté absolue et satisfaction des besoins essentiels) baisse, à moins que les inégalités de revenus augmentent soudainement et très fortement. Dans l'exemple indiqué p.8, le rapport entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen  $P/Y$  passe de 1 à 0,2 si  $Y$  s'élève de 1 000 \$ à 20 000 \$. Dans le premier cas, il y aura 65 % de pauvres mais seulement 6 % dans le second. Pour  $Y = 40 000$  \$, le rapport passe à 0,1 et le pourcentage de pauvres devient très faible. L'indicateur de pauvreté relative est en un sens un moyen pour imposer une société assez égalitaire sans que cette préférence fasse l'objet d'un débat ouvert, mais en l'habillant en quelque sorte en combat contre la pauvreté, ce qui est un objectif tout à fait différent. Une société peut réduire la pauvreté et même la faire disparaître sans devenir égalitaire.

D'autres notions de pauvreté ont été proposées. L'encadré 2 ci-dessous les résume brièvement. Elles méritent moins d'attention car elles ne sont pas utilisées, sauf exception, dans les programmes de lutte contre la pauvreté. Ce sont les seuils de pauvreté absolue ou relative auxquels se réfèrent presque tous les programmes. Ces seuils varient beaucoup selon qu'on les estime par région ou pour le pays, par rapport au revenu moyen ou médian, ou au salaire minimum. Mais au-delà de cette diversité, la méthode est la même.

**Le seuil de pauvreté subjective.** Ce seuil repose sur des enquêtes d'opinion auprès des ménages. On leur demande soit le revenu minimum nécessaire pour un couple et deux enfants, soit le revenu minimum dont ils ont besoin pour vivre. La moyenne des réponses à la première question donne un seuil de pauvreté relative. On constate qu'il varie dans le temps avec le revenu moyen : si ce dernier augmente de 10 %, le seuil progresse de 6 %. Ainsi l'opinion publique a une vision intermédiaire entre un seuil fixe de pauvreté absolue (en parité de pouvoir d'achat) et un seuil de pauvreté relative qui suit le revenu moyen.

**La pauvreté administrative.** C'est un indicateur en France qui correspond au nombre de personnes relevant de la solidarité nationale, parce qu'elles ont un revenu primaire (le revenu avant transfert) inférieur au seuil qui donne droit à une allocation (par exemple 3 600 F par mois pour le minimum vieillesse ou 2 550 F pour une personne isolée percevant le RMI en juillet 2000). Cet indicateur dépend étroitement de la législation sociale qui fixe les conditions de ressources pour les différentes allocations.

**L'indicateur condition de vie de l'INSEE.** Cet indicateur combine de nombreuses données sur la consommation, les conditions de logement, l'endettement, l'équipement. On calcule ensuite une échelle globale de difficultés et on choisit arbitrairement un seuil de 7 ou 8 difficultés, ou plus, à partir duquel un ménage est considéré comme défavorisé.

**La pauvreté en termes de capacités/incapacités** (d'après Amartya Sen). Cette approche a bénéficié d'une attention particulière à cause de la célébrité de son auteur (prix Nobel) et est employée par des organisations internationales comme le PNUD, avec des aménagements. Sen distingue les biens et services dont dispose un individu (ce sont des moyens) de l'usage que celui-ci peut en faire, soit ses capacités à les combiner en choisissant la vie qu'il préfère. Par exemple une personne n'a pas les mêmes capacités de tirer parti d'un service de transport public selon qu'elle est en bonne santé ou paralysée des jambes. Dans ce cas il faudrait que la personne handicapée dispose d'un moyen personnel de transport qui coûte beaucoup plus cher pour qu'elle atteigne le même niveau d'utilité qu'une personne bien portante. De même une personne fréquemment malade ne peut pas tirer la même utilité d'un panier de biens alimentaires qu'une autre en bonne santé. Selon cette approche, la pauvreté est liée à ce qu'un individu peut faire des moyens matériels dont il dispose et compte tenu de ses caractéristiques propres, la quantité de biens requise pour assurer la liberté d'un choix de vie et un niveau d'utilité donné variant selon les personnes.

La comparaison des programmes anti-pauvreté conduit à les classer en trois catégories dans tous les pays.

La première regroupe les programmes destinés à aider toutes les personnes incapables de travailler en raison de handicaps physiques ou psychiques graves, ainsi que les personnes âgées, à partir d'un âge qui varie selon les personnes. On peut y ajouter des chômeurs de longue durée devenus inemployables par l'accumulation de facteurs négatifs (inactivité, perte de qualification, alcoolisme...). En termes économiques, ces personnes n'ont pas et n'auront plus jamais une capacité de gain sur le marché du travail et sont donc pauvres sans contestation possible en termes de pauvreté absolue, c'est-à-dire incapables de satisfaire leurs besoins essentiels (et en termes de pauvreté relative car le ratio gain potentiel/revenu médian est très faible ou nul). Dans tous les pays développés il existe un consensus pour considérer que l'Etat ou les collectivités locales doivent prendre en charge ces personnes, quel que soit le coût. Ce coût peut être très élevé en cas de handicap physique grave, exigeant une assistance permanente. On peut seulement s'interroger sur le taux de prise en charge : s'il doit être de 100 % pour les personnes isolées, en revanche un partage des coûts avec la famille est possible s'il s'agit d'un mineur.

Le second type de programme concerne les chômeurs employables. On ne pense habituellement qu'aux salariés, mais les indépendants à la suite de la faillite de leur

entreprise peuvent se trouver dans la même situation et avoir le même besoin d'aide. Ces personnes ont des capacités de travail, des qualifications plus ou moins élevées et sont frappées par le chômage pour des raisons d'ordre macroéconomique (récession) ou microéconomique. En période de forte expansion et de retour vers le plein emploi, on ne devrait avoir qu'un faible effectif (chômage frictionnel, périodes de reconversion entraînée par le progrès technique) tandis qu'en temps de crise, le pourcentage de chômeurs peut dépasser 10 % de la population active. Si le marché du travail est flexible, la crise entraîne moins de chômage et plus de bas salaires, c'est le modèle américain, tandis qu'un marché rigide se traduit par plus de chômage et moins de bas salaires, c'est le modèle de plusieurs pays européens. En termes de lutte contre la pauvreté, la différence est moins grande qu'il ne paraît. Si on a 10 % de chômeurs à aider d'un côté et 5 % de chômeurs de l'autre plus 5 % de salariés à bas salaires (en raison parfois d'un emploi à temps partiel), il faut aussi prendre en compte ces salariés, les travailleurs pauvres, qui sont tombés en dessous du seuil de pauvreté et leur verser un complément de revenu.

Dans tous les pays, les responsables de l'aide aux chômeurs sont confrontés au même problème : comment garantir un revenu supérieur au seuil de pauvreté sans qu'il y ait désincitation au travail. C'est le problème du piège de pauvreté qu'indique le taux marginal d'imposition. Si le chômeur perd une aide de 800 \$ lorsqu'il trouve un emploi payé 1 000 \$, le taux marginal d'imposition est 80 %. Rien n'assure qu'il cherchera un tel emploi pour plusieurs raisons : le travail a une désutilité et la personne perd un temps de loisir important qu'elle peut valoriser plus de 200 \$.

Dans certaines professions (le bâtiment, les services), le chômeur peut avoir des opportunités de travail clandestin : dans ce cas, s'il accepte un emploi à plein temps, il aura un revenu net inférieur pour un temps de travail deux ou trois fois plus long.

Ce dernier cas comporte au moins un avantage : le faux chômeur garde ses qualifications. En revanche dans les autres cas, si la période d'inactivité se prolonge, la personne risque de devenir inemployable et passe dans la catégorie I avec prise en charge jusqu'à la fin de sa vie. Toutes les stratégies tentent d'éviter les effets désincitatifs de l'aide tout en assurant aux chômeurs assez de ressources pour qu'ils ne tombent pas en dessous du seuil de pauvreté.

Le troisième type de programme vise à aider tous les groupes à risque comme les femmes seules avec enfant(s) (l'expression officielle est famille monoparentale, mais il s'agit presque toujours de femmes), les jeunes en voie d'insertion, des populations d'origine étrangère. Ces groupes se distinguent de la catégorie I parce qu'il ne s'agit pas de personnes ayant un potentiel de gain nul. Une femme avec deux jeunes enfants à charge est en situation de pauvreté parce qu'elle ne peut pas accepter un emploi à plein temps à l'extérieur, mais si elle bénéficie d'une aide familiale (par exemple une grand-mère qui garde ses enfants), elle a les moyens avec son salaire et les allocations familiales d'élever ses enfants. Un jeune qui n'a aucune expérience professionnelle a souvent du mal à trouver un premier emploi et ne peut pas toucher d'allocation chômage de telle sorte qu'il tombe en dessous du seuil de pauvreté.

Mais ce ne sera pas le cas s'il vit chez ses parents ou est aidé par eux jusqu'à ce qu'il trouve un emploi.

Enfin pour les populations d'origine étrangère, il faut distinguer immigration économique et immigration sociale. Il y a immigration économique lorsque la personne a un contrat de travail et un permis de séjour de même durée. Cette personne ne risque pas plus de se trouver en situation de pauvreté qu'une autre. C'est la pratique de plusieurs Etats arabes vis-à-vis des travailleurs d'autres pays arabes ou de pays occidentaux et ces Etats ne prennent pas en charge ces salariés et leur famille qui rentrent dans leur pays à la fin de leur contrat. En revanche, il y a immigration sociale lorsque la personne obtient un permis de séjour alors qu'elle n'a pas de contrat de travail. C'est ce qui se passe en cas de regroupement familial si on accorde un permis à la seconde épouse, sans qualification, d'un travailleur immigré payé au salaire minimum. Cet homme n'a pas les moyens de pourvoir aux besoins de cette femme et celle-ci n'a aucune chance de trouver un emploi. C'est souvent le cas pour des réfugiés politiques, pour des personnes qui n'ont pas obtenu de permis de séjour mais auxquelles on accorde des aides. Toutes ces personnes arrivent sans capital matériel, ni capital humain (en qualifications demandées sur le marché du travail) et se trouvent inévitablement en dessous du seuil de pauvreté. Etant donnés les écarts considérables de niveaux de vie entre l'Europe et l'Afrique (les plus grands au monde entre pays du Nord et du Sud), tous les pays européens se trouvent à des degrés divers confrontés à la forte pression d'une immigration sociale.

La caractéristique commune à ces groupes à risque, c'est que toute politique de lutte contre la pauvreté conduit à une prise en charge par l'Etat ou par les collectivités locales (communes ou en France, département). Mais en même temps cette aide a des effets pervers : plus on la développe, plus il y aura de personnes à secourir. En effet les parents refuseront d'aider leurs enfants jusqu'à 20 ou 25 ans dès lors que ceux-ci ont droit à une allocation pour leur insertion professionnelle. Les conflits qui éclatent déjà en France à cause du non-respect par les parents de leurs obligations d'aide à leurs enfants étudiants sont significatifs.

Les pères des enfants élevés par des femmes seules abandonneront encore plus souvent leur compagne puisque l'Etat se substitue à eux au lieu de les contraindre à verser une pension alimentaire importante. Dès lors qu'une femme bénéficie d'une aide, elle renoncera à une union officielle avec le nouveau compagnon qui partage sa vie pour garder le statut de famille monoparentale. Or, il est impossible de vérifier que ce statut est justifié, parce que cette femme vit effectivement seule avec ses enfants.

Il y aura de plus en plus de candidats à l'immigration sociale dès lors que l'on garantit dans un pays européen un revenu minimum qui est six à dix fois plus élevé que dans le pays d'origine. Pour ces immigrants venir en Europe représente un investissement en frais de voyage, faux papiers, passeur, auquel ils consacrent des sommes considérables pour eux, et ce comportement est rationnel étant donné le gain

espéré. Ces effets pervers n'existent pas pour la première catégorie car personne ne souhaite être infirme pour bénéficier d'une allocation.

Il suffit de prendre une perspective historique pour comprendre comment cette troisième catégorie s'est développée. Le revenu par habitant en France en 1998 était exactement le double de celui de 1966. De plus l'inégalité des revenus en France est nettement inférieure à celle de 1966. On pourrait en conclure que la pauvreté est beaucoup moins étendue que l'on se réfère à un seuil de pauvreté absolue ou à un seuil de pauvreté relative aujourd'hui qu'en 1966. Or c'est exactement le contraire : il y a beaucoup plus de familles monoparentales, de jeunes en difficulté pour leur insertion, de populations d'origine étrangère qui sont menacées par la pauvreté qu'en 1966.

Ce paradoxe s'explique par les changements de société : il y avait en 1966 très peu de familles monoparentales (les pères assumaient leurs responsabilités), très peu de jeunes vivant seuls et en difficulté car les familles assuraient un filet de sécurité et l'immigration était de caractère économique et non sociale.

Les Etats sont donc confrontés à un dilemme : plus ils accordent d'aide à ces groupes, plus leurs effectifs augmentent. En un mot l'aide produit des pauvres. Cette hausse continue à long terme contraste avec le nombre à peu près constant de personnes qui souffrent de handicaps graves, comme avec les fluctuations du nombre de chômeurs qui suit la conjoncture économique. Mais si les Etats refusent d'aider ces groupes à risque, ils sont attaqués par les media qui suivent souvent les opinions publiques parce qu'il existe un consensus sur la lutte contre l'exclusion.

En termes de lutte contre la pauvreté, les trois catégories de pauvres posent des problèmes différents. Il est clair que les Etats n'ont pas de choix à faire s'il s'agit de la première catégorie. Toutes ces personnes ont besoin d'une aide à vie, plus ou moins élevée selon les handicaps, et cette aide ne prête pas à discussion. Mais pour les deux autres catégories, des stratégies différentes sont possibles. Dans le cas du chômage, il y a un choix entre une gestion du type assurance par les partenaires sociaux ou une intervention directe de l'Etat, entre des formes d'indemnisation peu incitatives ou très incitatives (comme le crédit d'impôt) pour un retour à l'emploi. Enfin pour les groupes à risque, les Etats peuvent accepter les mécanismes pervers d'une croissance autoentretenu des effectifs ou tenter de l'interrompre. Par exemple en Belgique, la décision d'avancer à 18 ans au lieu de 21 ans la majorité, soit l'âge où les parents n'ont plus d'obligations, a accru brusquement le nombre de jeunes pris en charge par l'aide sociale. En annulant cette décision, l'Etat pouvait réduire le nombre de personnes aidées de plusieurs milliers.

## 2 LES FAMILLES MONOPARENTALES

---

Dans beaucoup de pays, le nombre de ces familles a augmenté rapidement depuis une trentaine d'années, c'est le cas aux Etats-Unis (le pourcentage de femmes noires qui sont chefs de famille est passé de 28 % en 1968 à plus de 60 %, celui pour les femmes blanches de 7 % à plus de 20 %) comme en Europe (beaucoup plus dans les pays du Nord que dans ceux du Sud). Or parfois la majorité de ces familles a recours à l'aide sociale (80 % en Australie, 70 % au Royaume-Uni en 1994-95). Par suite ce genre d'aide, négligeable il y a 30 ans, pèse maintenant dans les budgets sociaux : en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas, ces familles représentent en moyenne 20 % des candidats à l'aide sociale.

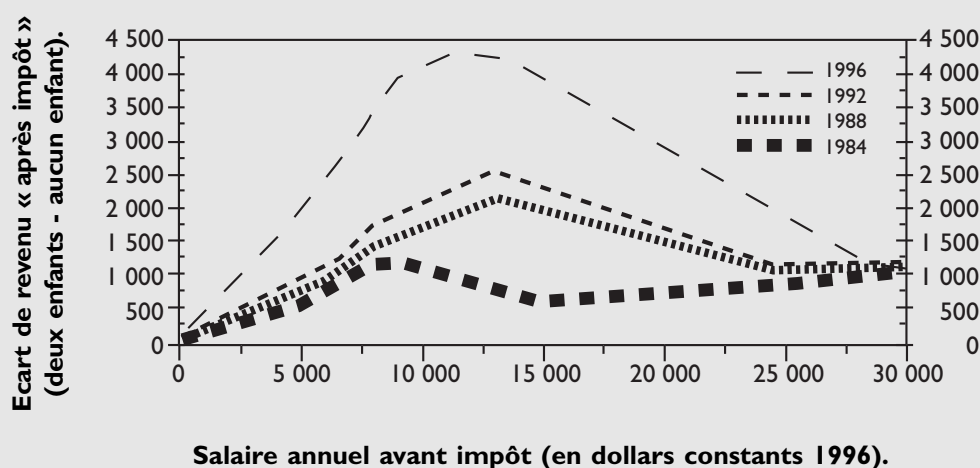
Confrontés à cette nouvelle demande d'aide, les gouvernements ont réagi différemment selon le contexte. Au début la tradition d'un taux d'activité féminin très élevé (avec des équipements nombreux pour accueillir les enfants dès leur plus jeune âge) dans des pays comme la Suède a entraîné une politique d'aide avec de fortes incitations au retour à l'emploi, même pour ces mères vivant seules. A l'opposé dans des pays comme le Royaume-Uni où l'on considérait comme souhaitable que toutes les mères élèvent elles-mêmes leurs enfants pendant les premières années (et où les équipements sont rares), l'aide aux mères isolées qui gardent leurs enfants paraissait la meilleure solution. Mais depuis une dizaine d'années, ces différences s'atténuent, les législations changent parce que dans tous les pays on se préoccupe du retour à l'emploi de ces femmes afin d'éviter qu'elles deviennent assistées à vie. D'autre part les Etats, dans un premier temps, ont pris en charge cette aide dont le montant était modeste. Mais depuis que le nombre de ces femmes a beaucoup augmenté, plusieurs gouvernements tentent de récupérer cette aide en imposant aux pères une pension alimentaire, l'aide se transforme en avance à la mère remboursée ensuite sur la pension.

L'expérience américaine est la plus intéressante parce que ce pays était le plus menacé il y a une vingtaine d'années par le risque d'une croissance rapide du nombre de femmes noires assistées. Après une première grossesse très jeunes, ces femmes avaient plusieurs enfants de pères différents, vivaient seules de secours publics et étaient souvent incapables de travailler, ayant abandonné l'école à l'adolescence et n'ayant aucune qualification.

Les autorités américaines ont pris des mesures importantes pour remettre ces femmes au travail et ont souvent réussi. Le montant des aides traditionnelles (*Aid to Families with Dependent Children ; Food Stamps ; Medicaid*) n'a presque pas changé, mais on a modifié complètement les barèmes pour l'*Earned Income Tax Credit* (EITC). Résultat : le montant, en valeur réelle, des crédits d'impôt a été multiplié

par plus de 10 entre 1984 et 1996. La figure 1 illustre cette politique en indiquant le supplément de revenu disponible pour une mère seule avec deux enfants par rapport à une femme seule (revenu disponible = salaire - impôt direct + crédit d'impôt). Pour un revenu avant impôt de 5 000 \$, le supplément atteint 2 000 \$ (au lieu de 500 en 1984), pour 10 000 \$, on arrive à 4 000 \$ (au lieu de 1 000 en 1984). Pour un salaire de 5 000 \$, une femme seule ne paye presque pas d'impôt direct, celle ayant deux enfants gagne donc 40 % de plus grâce au crédit d'impôt qui s'ajoute au salaire.

**Figure 1 : ECART DE REVENU « APRÈS IMPÔT » ENTRE UNE FEMME SEULE AVEC DEUX ENFANTS ET UNE FEMME SEULE SANS ENFANT : 1984, 1988, 1992, 1996**



*Note : on suppose que toutes les femmes ont comme seul revenu un salaire et bénéficient de la déduction normale. On suppose que les femmes seules, avec ou sans enfants, sont imposées respectivement comme chefs de famille ou célibataires. Le revenu « après impôt » est le revenu qui prend en compte les impôts versés ou les crédits reçus au niveau fédéral.*

Les statistiques sur l'emploi prouvent l'efficacité de cette politique. De 1984 à 1996, le pourcentage de femmes qui ont travaillé pendant l'année est passé de 94 % à 93 % pour les femmes seules sans enfants, tandis qu'il s'est élevé de 73 % à 82 % pour les femmes seules avec enfants. La hausse s'est accélérée entre 1991 et 1996, soit au moment où l'on a le plus accru les crédits d'impôt. D'autre part la stagnation du taux d'activité des autres femmes seules (- 1 %) montre qu'il ne s'agit pas d'un effet de la conjoncture (plus d'opportunités d'emploi pour toutes les femmes).

Ces mères vivant seules n'ont pas bénéficié non plus d'une conjoncture plus favorable à toutes les mères de famille : de 1991 à 1996, le pourcentage de mères mariées qui travaillent a progressé d'un point contre 7,5 points pour les mères isolées.



Les statistiques d'emploi pour les femmes qui n'ont pas achevé le cycle d'études secondaires sont particulièrement intéressantes puisqu'il s'agit de femmes peu ou non qualifiées qui sont les premiers bénéficiaires des crédits d'impôt. De 1984 à 1996, le taux d'activité pour ces femmes a baissé (de 74 % à 69 %) si elles sont seules et sans enfant tandis qu'il a gagné presque 10 points pour les femmes seules avec enfants (de 47 % à 56,5 %). Il est clair que le crédit d'impôt a efficacement remis au travail une partie de cette main-d'œuvre peu qualifiée.

Jusqu'en 1993, le crédit d'impôt n'était pas modulé en fonction du nombre d'enfants, comme ce fut le cas à partir de cette date. Or c'est précisément à partir de 1993 que le taux d'activité des mères de deux enfants, ou plus, augmente plus vite.

D'autre part le coût de la vie varie d'un Etat à l'autre de telle sorte que le pouvoir d'achat d'un dollar de crédit d'impôt est plus élevé si le coût de la vie est inférieur. Or on constate que c'est dans les Etats où ce coût est le plus faible que la croissance des taux d'activité des mères seules a été la plus rapide.

Ainsi toutes les statistiques sur l'emploi confirment l'efficacité de cette politique ; ce succès n'allait pas de soi car beaucoup de ces mères étaient handicapées sur le marché du travail en raison de leur absence de qualification et de leur origine (minorité ethnique).

Dans les pays scandinaves, le travail des mères (encouragé par le fait que les enfants ont tous accès à une crèche à partir de l'âge d'un an) est inscrit dans les habitudes. Du coup, ces pays n'accordent pas toujours une aide spécifique aux mères isolées étant donné que toutes les mères sont systématiquement aidées. En Suède, à la différence de la Finlande et de la Norvège, il n'y a pas d'aide financière spéciale pour ces mères. Elles reçoivent, comme les autres mères, des allocations familiales et des allocations logement. Celles qui manquent de ressources parce que sans emploi peuvent demander une allocation au bureau local d'aide sociale, mais sous la condition de chercher un emploi. En 1996, le tiers environ des mères isolées avaient bénéficié d'une telle allocation à un moment donné de l'année (mais très peu pendant toute l'année) : il s'agissait surtout de personnes en attente de la pension alimentaire, d'une place dans une crèche ou en période de chômage. Parmi les mères percevant une allocation sur une longue période, on trouvait de jeunes mères ou des femmes ayant peu de qualifications.

En Finlande, les parents ont droit depuis 1990 à une aide pour la garde d'enfant jusqu'à l'âge de trois ans (accès à une crèche ou allocation compensatoire). D'autre part si le père ne verse pas la pension alimentaire, la municipalité verse à la mère une allocation de subsistance par enfant. La mère est censée rechercher un emploi, toutefois on observe depuis le début des années 1990 une hausse du nombre de femmes qui ne travaillent pas et vivent de l'allocation de garde cumulée avec l'allocation chômage. Elles ne semblent pas assez incitées à travailler si elles sont peu qualifiées car elles doivent payer pour la garde de leur(s) enfant(s), ce qui

réduit l'écart entre leur salaire ainsi amputé et la somme des deux allocations (chômage + garde).

La Norvège a comme la Suède un taux d'activité élevé pour les mères isolées (- 69 % contre 53 % en Belgique, 46 % aux Pays-Bas en 1995). De plus on a revu le système d'aide en 1998 pour inciter davantage les femmes à reprendre un emploi. Désormais l'allocation pour parent isolé ne peut pas être versée pendant plus de trois ans. Les frais de garde de l'enfant sont remboursés seulement à concurrence de 70 %. Il est plus facile de combiner cette allocation avec un emploi à temps partiel (couplé si possible avec une formation). L'objectif de cette nouvelle loi est de moins favoriser les mères sans emploi et d'encourager celles qui travaillent.

En revanche des pays comme l'Australie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni avaient une philosophie opposée : en principe la mère isolée doit garder son enfant et être aidée en conséquence. Aux Pays-Bas, l'offre de places en crèches à prix réduit ou gratuites était limitée jusqu'aux années 1990. Une aide sociale spécifique est versée aux mères isolées avec un taux de remplacement élevé (aide/salaire). Jusqu'en 1995, les mères étaient dispensées de recherche d'emploi tant que l'enfant le plus jeune avait moins de 12 ans. Mais l'Etat vient de changer ce système avec une limite à 5 ans. La politique hollandaise avant cette décision n'encourageait donc pas l'emploi des mères isolées, ce qui explique un taux d'activité assez bas, 46 % en 1995. De fait ce sont les femmes à faible niveau d'instruction qui travaillent le moins puisque le taux varie de 24 % (niveau inférieur à la fin du secondaire) à 46 % (fin secondaire) et 69 % (niveau enseignement supérieur).

En Australie, il existe une allocation spécifique de parent isolé, soumise à des conditions plus généreuses que celles s'appliquant aux allocations chômage et à l'allocation parentale. En 1995, 80 % des parents isolés recevaient cette allocation. Le taux d'activité des mères isolées est relativement faible : 43 % en 1994 (toutefois celui pour les femmes en couple est aussi moins élevé que dans les autres pays : 56 %). Mais l'attitude des autorités a évolué en faveur d'une reprise d'activité. Depuis 1988, on a engagé un programme de création de places dans les crèches qui a accru considérablement les possibilités d'accueil. D'autre part on a adopté en 1989 le programme *Jobs, Education and Training* (JET) pour améliorer les qualifications et le taux d'emploi des parents isolés. Le droit à l'allocation est maintenu jusqu'à ce que le dernier enfant atteigne l'âge de 16 ans. Mais le programme JET propose des formations, des aides pour la recherche d'emplois, pour la garde d'enfant. En 1995, 60 % des bénéficiaires de l'allocation avaient participé à ce programme à titre volontaire (puisque le versement de l'allocation n'en dépend pas). Désormais le coût de ce programme est plus que compensé par la réduction du nombre d'allocataires qui ont repris une activité.

Au Royaume-Uni, les parents isolés et sans emploi ont droit à une garantie de revenu jusqu'à ce que leur dernier enfant atteigne 16 ans et ils ne sont pas tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emplois. En 1994, 70 % des parents isolés

bénéficiaient de cette garantie de revenu. Parmi ces parents, 7 % seulement cherchaient activement un emploi. Par ailleurs si la mère travaille, elle bénéficie d'un crédit d'impôt dès lors que le salaire pour plus de 16 heures est inférieur à un seuil donné. Tant que le nombre de familles monoparentales était faible, le coût budgétaire était supportable. Mais depuis une vingtaine d'années, ce nombre a rapidement augmenté. En 1991, ces familles représentaient 20 % du total des dépenses de la sécurité sociale (personnes âgées exclues). Par suite, la politique à l'égard des parents isolés a évolué. On a modulé le crédit familial pour que tout parent qui travaille dispose au moins de 130 livres de plus par mois que les personnes vivant de la garantie de revenu. Depuis le début des années 1990, le pourcentage de parents isolés qui travaillent a nettement augmenté. Mais cette nouvelle politique est freinée par la sous-qualification des mères. Leur niveau d'instruction est très bas : seulement 24 % ont poursuivi leurs études après l'âge de 16 ans.

Enfin au Canada (Colombie britannique et Nouveau-Brunswick), on a décidé en 1995 d'offrir au parent isolé qui prend un emploi à plein temps un complément de salaire. Cette mesure a entraîné une nette hausse du pourcentage de parents qui travaillent.

Ce tableau révèle une constante. Partout les gouvernements cherchent à inciter les mères isolées à reprendre une activité pour plusieurs raisons : éviter la perte d'autonomie, inciter ces femmes au contrôle des naissances, réduire des coûts budgétaires de plus en plus lourds, ne pas transformer ces femmes en assistées à vie ce qui entraînerait des coûts considérables à long terme. Mais le faible niveau d'instruction de la majorité de ces femmes pose un problème difficile à résoudre si l'on n'est pas en situation de plein emploi. Le succès de la politique américaine nous donne toutefois une leçon : des mesures lourdes (comme un crédit d'impôt atteignant 40 % du salaire) sont efficaces même lorsque les mères souffrent de handicaps professionnels (mais il est vrai avec un marché du travail favorable pendant l'expérience). Dans certains pays européens, il semble qu'une politique de demi-mesures ait été moins efficace. Par ailleurs dans beaucoup de pays, les gouvernements tentent de réduire le coût de ces familles d'une autre manière : en faisant respecter les obligations des pères.

En effet l'aide aux familles monoparentales n'a rien de commun avec celle accordée à des familles ayant des enfants handicapés. Dans ces cas les plus lourds, les charges atteignent des montants que la plupart des familles ne peuvent pas supporter et le consensus sur l'aide à accorder va de soi. En revanche, la pauvreté des familles monoparentales n'est pas une fatalité, mais résulte du comportement des pères. Il n'y a pas de naissances monoparentales, mais des enfants abandonnés par leur père. Celui-ci n'est pas dispensé de ses obligations parce qu'il ne vit pas avec la mère. Dans un premier temps, les gouvernements ont souvent pris en charge ces familles sans se soucier de récupérer les aides versées. Mais depuis quelques années plusieurs pays ont réformé le système des pensions alimentaires.

Ainsi au Royaume-Uni, le *Child Support Act* de 1991 a institué une agence qui évalue, collecte et fait payer les pensions (avant la procédure judiciaire fonctionnait mal : beaucoup de pensions n'étaient pas payées sans que les débiteurs soient sanctionnés).

En Australie, on a créé en 1988 la *Child Support Agency* : les pensions ne sont plus calculées par les tribunaux mais par cette agence et l'administration fiscale collecte les pensions puis les reverse au ministère de la sécurité sociale.

En Suède, lorsque l'Etat fait une avance à la mère, il la récupère sous forme de pension alimentaire.

En Finlande, si la pension n'est pas versée, la municipalité donne une allocation de subsistance et en réclame le remboursement au père.

Aux Pays-Bas depuis 1992, les municipalités réclament au parent absent le remboursement des paiements au titre de l'aide sociale. Le paiement de la pension alimentaire est obligatoire jusqu'à ce que l'enfant atteigne 18 ou 21 ans.

En République tchèque, l'Etat verse à la mère une allocation équivalente au montant de la pension alimentaire fixée par le juge, puis se charge de récupérer la pension.

Au Canada, toutes les provinces aident les parents à faire valoir leurs droits à une pension alimentaire et réduisent l'aide s'ils omettent de le faire sans raison valable.

Ces exemples montrent que si la volonté politique existe, les Etats peuvent réduire pour une part importante le budget consacré aux familles monoparentales. En donnant à une autorité administrative le pouvoir de fixer le montant de la pension (en relation avec les aides versées) et en prélevant les pensions à la source (par l'administration fiscale), les aides peuvent être récupérées dans la majorité des cas. Mais c'est impossible lorsque le père est lui-même en difficulté. Comme ce n'est pas rare, une partie des aides n'est pas récupérable. De plus de telles politiques de responsabilité peuvent à terme changer les comportements et diminuer le nombre de familles monoparentales.

## 3 LES JEUNES

---

Les jeunes ont des difficultés à s'insérer pour plusieurs raisons : les jeunes n'ayant pas encore eu d'emploi n'ont en principe pas droit aux allocations chômage, ceux qui n'ont pas achevé une formation adaptée au marché du travail ont beaucoup de mal à obtenir un premier emploi. C'est également difficile pour les autres en conjoncture de chômage lorsque les entreprises tirent parti de cette situation pour sélectionner les candidats ayant déjà une expérience professionnelle. Enfin, dans beaucoup de pays, l'âge de la majorité a été avancé (18 au lieu de 21 ans) et les parents considèrent qu'ils n'ont plus d'obligations vis-à-vis de leurs enfants dès lors qu'ils sont majeurs (même si la loi maintient celles-ci après la majorité).

L'attitude des gouvernements varie selon les pays. Dans les pays méditerranéens, on considère que la solidarité familiale doit jouer et éviter aux jeunes en difficulté l'exclusion et la pauvreté. C'est le cas en Espagne où le taux de chômage pour les jeunes est très élevé (plus de 20 %), mais celui des hommes chefs de famille assez faible. Par suite le jeune qui ne trouve pas d'emploi peut rester chez ses parents jusqu'à près de 30 ans. Il en va de même en Italie où le taux de chômage des jeunes est encore plus élevé. Ceux-ci n'ont droit à aucune prestation parce qu'ils n'ont pas encore eu d'emploi et qu'ils vivent chez leurs parents. C'est aussi le cas d'autres pays du Sud comme la Grèce et le Portugal. Ces exemples sont intéressants car ils montrent que la pauvreté résulte en partie de la déstructuration des familles. Lorsque la solidarité familiale garde un rôle important, il n'y a pas un problème spécifique de pauvreté des jeunes. Les seuls jeunes en difficulté sont ceux dont les familles sont elles-mêmes pauvres. Dans ces sociétés, la famille assure le rôle d'un filet de sécurité et une fonction de redistribution.

A l'opposé dans les pays du Nord, où l'individualisme domine, la famille joue beaucoup moins ce rôle et des jeunes risquent d'être marginalisés. On observe une forte croissance du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple en Allemagne de l'Ouest où les ayants-droit âgés de 15 à 24 ans sont passés de moins de 120 000 dans les années 1980 à 315 000 fin 1992. En Belgique, 18 % des jeunes de 20-24 ans, en 1994, ne sont ni scolarisés ni au travail et peuvent demander une aide sociale. En 1990, l'âge de la majorité a été abaissé de 21 à 18 ans, ce qui a entraîné une brusque hausse du nombre de bénéficiaires. En Norvège, le pourcentage de jeunes du même âge qui sont dans la même situation est semblable, et il est de 12 % aux Pays-Bas.

Dans ces pays comme au Royaume-Uni, les jeunes peuvent recevoir une aide à partir de l'âge de 18 ans, celui-ci étant considéré comme la limite pour devenir

indépendant et selon les pays l'aide peut être versée jusqu'à 23 ou 25 ans. Dans tous ces pays, l'aide aux jeunes soulève deux problèmes. Les conséquences d'une non-insertion sur le marché du travail au début de la vie active paraissent très dangereuses : on craint qu'il en résulte une mentalité d'assisté et une incapacité à s'intégrer plus tard dans les entreprises. Par suite il y a toujours un couplage obligatoire entre aide et formation-insertion. D'autre part cette aide pose la question des responsabilités respectives de la famille et de la société, car ces jeunes pourraient souvent continuer à vivre chez leurs parents. Par suite on restreint parfois l'aide au motif que le jeune peut avoir le soutien de ses parents et/ou on fait pression sur les parents pour qu'ils aident plus longtemps leurs enfants.

**Tableau I : AIDES AUX JEUNES**

	Limite d'âge	Montant aide	Conditions
Pays-Bas	18-23 ans	50 à 70 % revenu minimum	Formation obligatoire
Belgique	A partir de 18 ans	74 % salaire minimum à 21 ans	Contrat de réinsertion obligatoire
Norvège	A partir de 18 ans	Aide, mais réduite selon coût supporté par famille	
Suède	18-20 ans	Pas d'aide de l'Etat Formation plus aide par collectivité locale	
Royaume-Uni	16-18 ans	Aide	Formation obligatoire ; aide supprimée si emploi refusé
	A partir de 18 ans	Chèque pour formation	
Australie	16-18 ans	Allocation pour formation mais réduite selon revenu parents	Recherche active d'emploi
Canada		Aide	Formation ou stage obligatoires
Suisse		Aide sous condition de ressources des parents	Formation ou stage

La description des politiques menées par divers pays (présentées tableau I) montre comment les gouvernements concilient l'aide aux jeunes avec ces préoccupations. Aux Pays-Bas, l'aide sociale est versée aux jeunes de moins de 23 ans (et plus de 18 ans) par les autorités locales. L'aide a été réduite de 70 à 50 % du minimum garanti afin d'éviter que les jeunes ne cherchent pas de travail parce que le salaire offert serait insuffisant par rapport à l'aide. D'autre part on a supprimé en 1990 les compléments à l'assurance chômage pour les jeunes âgés de moins de 18 ans qui avaient déjà travaillé. Tous les jeunes de moins de 21 ans ont droit soit à une formation, soit à un emploi. On peut exiger des jeunes qu'ils suivent des cours d'enseignement général, notamment de langue, à titre de mise à niveau. Une allocation mensuelle leur est versée pendant cette préformation. Le refus de participer à cette formation peut entraîner une suspension des prestations reçues. En principe tous les jeunes devraient bénéficier de cette garantie. En fait, les autorités locales ont parfois du mal à trouver des emplois de telle sorte qu'une partie des jeunes se trouvent exclus de la formation et de l'emploi.

En Belgique, l'aide sociale est versée à partir de 18 ans. L'aide représente 74 % du salaire minimum net à 21 ans et ce montant est réduit de 6 % par an en dessous de 21 ans. Si le jeune est un chômeur qui a déjà travaillé, il a le droit à une allocation d'attente d'un montant inférieur à 74 % du salaire minimum et dégressive pour les plus jeunes. Tous les jeunes qui demandent une aide sociale doivent signer un contrat de réinsertion. D'autre part les autorités fédérales accordent des réductions de cotisations de sécurité sociale aux patrons qui embauchent des jeunes, tandis que les autorités régionales et communales proposent des plans de formation-emploi. Le gouvernement fédéral oblige les entreprises de plus de 50 salariés à embaucher des jeunes (moins de 30 ans) demandeurs d'emploi à hauteur de 3 % des postes (le salaire pouvant être plafonné à 90 % du salaire normal).

En Norvège, un jeune peut recevoir l'aide sociale à partir de 18 ans, mais s'il vit avec ses parents l'allocation est réduite en fonction des coûts pris en charge par la famille. Tous les jeunes de moins de 20 ans qui ne sont ni scolarisés ni actifs doivent se voir proposer un emploi ou une formation. Par ailleurs les autorités locales doivent offrir une place de formation ou un emploi aux jeunes de 20 à 25 ans s'ils sont restés plus de 6 mois sans offre d'emploi. Dans leur lutte contre le chômage, les instances locales privilégient les jeunes comme groupe cible pour l'insertion professionnelle parce qu'elles considèrent que c'est avec eux que les mesures d'insertion peuvent avoir le plus de succès.

En Suède, la plupart des jeunes n'ont droit à aucune prestation de la part de l'Etat. Depuis 1995, les collectivités locales sont chargées de leur insertion professionnelle en leur offrant des programmes spécifiques lorsqu'ils ont quitté l'école et n'ont pas trouvé d'emploi. Les collectivités financent ces programmes et éventuellement une allocation. La Finlande pratique une politique semblable : les administrations locales en collaboration avec le service national de l'emploi offrent aux jeunes sans emploi des programmes de pré-embauche et de formation.

Au Royaume-Uni, on a supprimé en 1988 le droit aux minima sociaux pour les jeunes de moins de 18 ans et on a établi le *Youth Training* qui offre une formation de base (lecture, calcul, informatique) et des qualifications professionnelles pendant au maximum deux ans. Une allocation hebdomadaire exempte d'impôt est versée aux stagiaires. Depuis 1996, on remplace progressivement ce programme par le *Youth Credits*. Les jeunes reçoivent des chèques sous diverses formes : bons, cartes à mémoire... et peuvent choisir des stages de formation qu'ils payent avec ces chèques. Le passage à ce système est une tentative pour créer un quasi-marché de la formation qui incite les jeunes à sélectionner les meilleures formations. Par ailleurs le placement des jeunes de 16-18 ans est assuré par divers organismes (collectivités locales, entreprises privées, *Training and Enterprises Councils*) et le refus de prendre un emploi proposé peut être sanctionné par la suppression de l'allocation sur-le-champ.

En Australie, on a créé en 1995 une allocation de formation pour les jeunes de 16-18 ans qui remplace l'allocation de recherche d'emploi. Des stages de formation ou d'apprentissage sont proposés et ensuite les jeunes doivent rechercher activement un emploi pour garder l'allocation. Le montant de celle-ci varie en fonction du revenu et du patrimoine des parents.

Au Canada, les jeunes sans emploi peuvent bénéficier de l'aide sociale. Les allocations et les dépenses de formation représentent 0,03 % du PIB, le même montant que les aides aux handicapés. En 1997, les autorités ont choisi la Stratégie Emploi Jeunesse qui permet aux jeunes de suivre une formation ou d'acquérir une expérience professionnelle avec des stages tout en recevant une allocation sous la condition de poursuivre le programme jusqu'à la fin. Par exemple en 1997, dans l'Ontario, 5 300 jeunes ont effectué un stage, 3 000 ont participé à des programmes de renforcement de l'employabilité et de développement des connaissances de base. Ces programmes sont efficaces puisque dans le second cas, 50 % avaient un emploi un an après et 20 % avaient repris des études.

En Suisse, les jeunes peuvent aussi recevoir une aide sociale, sous condition de ressources des parents, et en liaison avec des programmes de formation professionnelle et des stages en entreprise. Ces programmes permettent souvent aux jeunes de s'insérer puisque les taux de placement peuvent atteindre 80 %.

Ces exemples montrent un consensus : tous les gouvernements refusent d'accorder une aide à un jeune uniquement parce qu'il est en difficulté, mais lient automatiquement aide et insertion professionnelle. Un jeune est aidé sous la condition « sine qua non » d'accepter de suivre des stages, une formation de base ou complémentaire, une formation professionnelle. L'aide est conçue comme une allocation permettant de vivre pendant cette période de formation. Elle est donc en principe temporaire, de quelques mois à deux ans au plus, avant que le jeune trouve un emploi. Lorsqu'on modifie cette politique d'aide, c'est toujours dans le même sens : pour renforcer cette conditionnalité, améliorer l'efficacité de la



formation, voire réduire le montant de l'allocation afin d'éviter un effet désincitatif pour la recherche d'un emploi.

Dans la plupart des pays, cette politique est confiée aux autorités locales parce qu'on pense qu'elles sont les mieux placées pour connaître le marché de l'emploi, la situation personnelle du jeune aidé, les ressources de ses parents, ses handicaps pour trouver un emploi et par suite ses besoins de formation.

En revanche, l'attitude des gouvernements vis-à-vis des trois parties concernées : le jeune en difficulté, sa famille et la société, varie beaucoup d'un pays à l'autre. D'un côté, dans les pays du Sud, l'Etat refuse de prendre en charge un jeune en difficulté et celui-ci vit chez ses parents jusqu'au moment où il a trouvé un emploi. Dans cette perspective, l'Etat pourrait offrir des formations afin d'aider les jeunes, mais sans accorder d'allocation. A l'opposé dans les autres pays, l'aide est accordée soit indistinctement, soit en fonction de la situation des parents (le montant diminue à mesure que le revenu familial est plus élevé).

Ces différences reflètent les hésitations des gouvernements entre deux conceptions : ignorer la famille et verser à chaque jeune la même allocation ou considérer que la famille et la société doivent partager cette charge, la part de la famille pouvant atteindre 100 % dès lors qu'elle n'est pas elle-même en difficulté. La première conception est coûteuse : l'Etat-providence crée en quelque sorte des pauvres, comme le montre l'exemple de la Belgique où l'abaissement de la majorité de 21 à 18 ans a suscité plusieurs milliers de nouveaux demandeurs. Ces jeunes risquent de tomber dans la dépendance et d'acquérir la mentalité d'assistés. Si l'on veut éviter cet effet pervers de l'aide, il faut la réserver aux jeunes que les familles ne peuvent pas prendre en charge parce qu'elles sont elles-mêmes pauvres, soit à une minorité de jeunes. Mais cette minorité n'est pas négligeable car si l'on recense tous les jeunes en difficulté, le pourcentage de ceux issus par exemple des 10 % de familles les plus pauvres dépasse probablement 10 %. Pour ces jeunes, seul un bon couplage aide-formation peut interrompre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre.

## 4 LES POPULATIONS D'ORIGINE ÉTRANGÈRE

---

**E**n principe, ces populations ne sont pas exposées à des risques particuliers et le taux de pauvreté parmi elles ne devrait pas être plus élevé que pour les populations d'origine nationale. C'est d'ailleurs le cas dans les pays de l'Union européenne pour les populations étrangères (ou d'origine étrangère) venues d'autres pays de l'Union ou de pays de l'OCDE comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Norvège, la Suisse.

Remarquons que les statistiques sur le nombre d'étrangers dans un pays ne présentent aucun intérêt car elles ne signifient rien. Les règles d'acquisition de la nationalité du pays d'accueil sont très différentes d'un pays de l'OCDE à l'autre, des plus ouverts (pratiquant le droit du sol et où tout enfant né dans le pays en acquiert automatiquement la nationalité) aux plus restrictifs (pratiquant le droit du sang et où, en principe, la nationalité est transmise seulement par le sang à de rares exceptions près).

Dans ces conditions, ce qui importe n'est pas la nationalité, mais l'origine. On peut considérer qu'une personne est d'origine étrangère si au moins trois de ses grands-parents étaient étrangers, quelle que soit la nationalité actuelle de cette personne.

Les familles à risque d'origine étrangère sont des familles qui viennent des pays en développement. Mais une minorité parmi ces familles est composée de personnes ayant un niveau d'éducation élevé (par exemple quatre années d'études supérieures) et ces personnes ne sont pas plus touchées par la pauvreté dans les pays européens que les autres habitants.

Les familles à risque sont les autres familles originaires de ces pays, à cause d'un niveau d'étude et de qualification inférieur à la moyenne dans les pays développés. De plus, comme ces personnes n'ont pas (ou peu) de capital matériel, comme en outre elles ont souvent des difficultés d'intégration à cause des différences culturelles ou d'une connaissance insuffisante de la langue, elles cumulent les handicaps. Par ailleurs ces familles ont fréquemment plus d'enfants, de telle sorte que le rapport actifs/dépendants est plus faible que dans les familles d'origine européenne. On peut donc définir le groupe cible comme les populations originaires des pays en développement et pauvres en capital humain.

Un pays qui accepte tous les immigrés quel que soit leur pays d'origine, mais sous la condition d'un capital humain (nombre d'années d'étude, qualification professionnelle) au moins égal à la moyenne nationale évite ce facteur de pauvreté.

A l'opposé, plus un pays accueille de personnes venant de pays en développement et pauvres en capital humain, plus le nombre de personnes qui risquent d'être marginalisées sera élevé.

Une partie de ces personnes trouvent un emploi, d'habitude non ou peu qualifié. Mais étant donné le coût pour les entreprises du travail non-qualifié qui est lié à un salaire minimum légal souvent, l'offre de tels emplois est réduite de telle sorte que la demande dépasse rapidement l'offre. Les possibilités pour les personnes non/peu qualifiées d'immigration économique sont donc limitées ; ce terme signifiant que seul l'immigrant qui a un contrat de travail reçoit un permis de séjour pour lui et sa famille. En réalité, l'immigration sociale a remplacé dans beaucoup de pays l'immigration économique. Il s'agit de tous les immigrés qui ont très peu ou pas de chances de trouver un emploi, de personnes venues au nom du regroupement familial alors que le chef de famille n'a pas les moyens de pourvoir à leurs besoins, des réfugiés, des immigrés clandestins ensuite régularisés. L'indicateur d'immigration sociale est le ratio actifs employés/population totale. Il peut tomber à 0,1 alors qu'il atteint ou dépasse 0,5 pour l'immigration économique. Dès lors qu'on a un tel taux de dépendance (avec de plus des bas salaires pour les personnes employées), toutes ces familles sont inévitablement en dessous du seuil de pauvreté et ne peuvent vivre que grâce aux transferts publics sous toutes les formes (allocations familiales, allocation chômage, allocation logement, aide sociale, soins de santé gratuits sans cotisation...).

Les statistiques du tableau 2 montrent que le risque d'une immigration sociale de plus en plus importante est beaucoup plus grand en Europe qu'en Amérique du Nord ou au Japon. C'est entre l'Europe occidentale et l'Afrique subsaharienne qu'il existe les plus grands écarts pour la croissance démographique, et pour le revenu par habitant, 1 à 50 (contre 1 à 7,5 en Amérique). Le cas du Japon est particulier : il s'agit d'une île, ce qui facilite le contrôle de l'immigration, et d'une société qui, par ses spécificités culturelles, rend très difficile une intégration. Par ailleurs les écarts avec les pays voisins sont nettement inférieurs à ceux qui existent en Europe qu'il s'agisse de croissance démographique ou de revenu par habitant.

**Tableau 2 : DÉMOGRAPHIE ET REVENUS (1996-2010)**

	Taux de croissance population	Ecart de revenu moyen
Europe occidentale	- 0,1 %	
		1 à 50
Afrique subsaharienne	+ 2,5 %	
Canada, États-Unis	+ 0,7 %	
		1 à 7,5
Amérique Latine	+ 1,4 %	
Japon	+ 0,1 %	
		1 à 20
Chine (provinces côtières)	+ 0,7 %	

Dans ces conditions, les pays européens sont soumis à la forte pression d'une immigration sociale. Mais les réactions diffèrent d'un pays à l'autre. Les uns tentent de limiter l'immigration à sa forme économique, d'autres acceptent une immigration sociale prise en charge par la collectivité.

La République tchèque et la Suisse nous donnent des exemples de politique restrictive. Dans le premier pays, le permis de séjour n'est accordé qu'aux personnes ayant un emploi et celles-ci le perdent si elles ne travaillent plus. Il n'est pas prévu de leur accorder le bénéfice de l'aide sociale. Une carte de résident permanent peut être accordée pour le rapprochement familial, mais c'est assez rare. Les titulaires d'un permis de séjour représentent environ 1,9 % de la population, dont environ la moitié sont des slovaques qui ont gardé leur emploi après la séparation. Par ailleurs on peut donner un permis de séjour à un réfugié (en 1996, 1 500 sont accordés pour plus de 12 000 demandes), ce titre donne droit aux mêmes prestations sociales que si l'on a un permis pour travailler. Enfin il y a environ 100 000 personnes (1 % de la population) qui travaillent sans permis ; par suite elles n'ont droit à aucune prestation sociale. Etant donné cette politique restrictive, seuls les réfugiés, peu nombreux, ont besoin d'une aide sociale : l'Etat verse des sommes fixes (100 000 Kc pour le chef de famille, 50 000 Kc pour les autres membres) aux communes qui acceptent de les accueillir et les aident à se loger. Le coût pour l'Etat est très faible en raison du petit nombre de permis accordés.

La Suisse pratique en principe la même politique, mais l'application est moins rigoureuse. L'obtention d'un permis de séjour est liée à celle d'un contrat de travail et les entreprises disposent d'un nombre limité de contrats pour travailleurs étrangers et utilisables sous des conditions restrictives. Dès que la personne perd son emploi et donc ne peut plus s'assurer un revenu, elle doit quitter le territoire. De fait, il est parfois toléré pour une raison précise qu'elle reste. Dans ce cas, le gouvernement fédéral assume la totalité de la charge financière que représente le maintien de cette personne sur le territoire et rembourse les cantons qui fournissent une aide sociale selon leurs propres critères. Avec cette législation, la Suisse concilie une immigration économique importante avec une immigration sociale faible. En effet la population étrangère (en majeure partie d'origine européenne) est très nombreuse (1 245 000, soit 18 % de la population) mais le taux d'activité de cette population est élevé : 63 %. Ce chiffre prouve qu'il s'agit pour l'essentiel d'une immigration économique.

Toutefois la présence d'étrangers chômeurs est parfois tolérée (ceux-ci ont des difficultés à trouver du travail pour plusieurs raisons : problème de langue, qualification insuffisante...) et la Suisse accorde le statut de réfugié à une partie des demandeurs d'asile. C'est ce qui explique l'importance de l'aide sociale aux étrangers (leur nombre est proche de celui des personnes d'origine étrangère étant donné que la nationalité suisse est accordée d'une manière restrictive) : en 1998, ils représentaient 44 % des bénéficiaires (au lieu de 18 % de la population).

Le Canada, tout en étant aussi un pays d'immigration (17 % d'immigrants en 1997), pratique une politique assez restrictive. L'obtention du permis de séjour est liée soit à l'entreprise (contrat de travail), soit à la famille par le parrainage. Un immigrant a plus de chance d'obtenir le permis si un résident accepte de le parrainer (d'habitude, il s'agit d'un membre de la famille). Le parrain est responsable de l'immigrant pendant 10 ans et, durant cette période, aucune demande d'aide sociale ne peut être formulée. Comme certains parrains ne respectaient pas leur engagement, on a durci les conditions en 1997 : le parrain ne doit avoir touché aucune prestation sociale depuis un an, il doit avoir un revenu supérieur à un seuil donné depuis un an, une défaillance antérieure est prise en considération ; le parrainage est interdit à toute personne condamnée par la justice, on peut annuler ou confisquer le permis de conduire si l'engagement n'est pas respecté. Avant 1997, le taux de rupture était de 14 % (pour l'Ontario en 1993-94). Ce chiffre n'est toutefois pas plus élevé que le pourcentage de la population totale ayant bénéficié d'une aide sociale la même année. Les personnes qui ne sont plus parrainées bénéficient de la même aide sociale que les résidents (elles représentaient 11 % des allocataires de l'Ontario). Cette aide est estimée d'une manière restrictive en se référant à un seuil de pauvreté absolue (l'aide couvre seulement les besoins essentiels) et non à un seuil de pauvreté relative. Elle est versée par les provinces, ce qui est une source de tensions avec le gouvernement fédéral responsable de l'immigration. Les autorités régionales lui reprochent parfois un manque de rigueur au sujet du parrainage dont elles doivent ensuite payer les conséquences. En réservant les permis pour emploi à une main-d'œuvre qualifiée et en faisant respecter les conditions du parrainage, le Canada développe l'immigration économique tout en réduisant le plus possible l'immigration sociale.

L'Allemagne avait jusqu'en 1997 un droit de la nationalité restrictif (droit du sang) de telle sorte que la plupart des personnes d'origine étrangère qui y résident n'ont pas la nationalité allemande. En 1997, il y avait 9 % d'étrangers dans la population dont 28 % de Turcs, 18 % de personnes venues de l'ex-Yougoslavie (20 % de ces étrangers étaient nés en Allemagne). Cette population a un taux d'activité comparable à celui des Allemands (légèrement supérieur pour les hommes, inférieur pour les femmes), mais un niveau de qualification beaucoup plus faible (75 % n'ont pas reçu de formation professionnelle au lieu de 34 % pour les Allemands). C'est vrai notamment pour les Turcs qui sont aussi les plus touchés par le chômage. Le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont étrangers a rapidement augmenté (9 % en 1980, 23 % en 1997), ce qui s'explique par les progrès du chômage et l'accueil de plus de demandeurs d'asile. Le nombre de demandeurs recevant l'aide a atteint un demi-million en 1996. Cette aide a été réduite de 20 % pour les cas en attente en 1994, mais le nombre a continué à progresser. Souvent ceux dont la demande a été rejetée restent en Allemagne et reçoivent encore l'aide. D'autre part les autorités fédérales financent la formation professionnelle, l'acquisition de l'allemand, l'intégration au marché du travail par l'intermédiaire d'institutions bénévoles.

Eu égard au taux d'activité des étrangers, comparable à celui des Allemands, on peut parler d'immigration économique. Toutefois, les étrangers sont plus touchés par le chômage et dans ce cas, ils reçoivent la même aide sociale que les familles allemandes pour garantir un niveau de revenu prédéfini. D'autre part l'Allemagne accueille un nombre assez important de demandeurs d'asile et leur accorde une aide sociale. Dans ce cas, il s'agit surtout d'une immigration sociale.

La Belgique et les Pays-Bas sont soumis comme l'Allemagne à la pression de l'immigration pour plusieurs raisons (situation géographique, passé colonial). Les résidents en situation régulière ont droit aux mêmes aides que les autres, comme le Minimex en Belgique qui garantit un niveau de revenu donné à toutes les personnes ayant des ressources insuffisantes. Toutefois les résidents d'origine étrangère représentent une charge particulière parce qu'ils sont beaucoup plus touchés par le chômage : aux Pays-Bas, celui-ci atteint 50 % pour les immigrants récents. En Flandre, plus de 75 % des femmes appartenant à un ménage d'immigrants sont sans emploi après la fin de leur scolarité. Ces handicaps ont incité les autorités à financer des mesures d'intégration. Par exemple, le gouvernement wallon finance la formation professionnelle, des cours de langue. Le gouvernement flamand a établi un fonds pour le logement des familles nombreuses qui bénéficie beaucoup aux immigrants (43 % des familles logées). En 1996, il a créé un fonds d'impulsion sociale pour aider les familles défavorisées qui sont souvent d'origine étrangère.

Par ailleurs ces pays accueillent des demandeurs d'asile et leur nombre croît rapidement en Belgique. Dans ce pays, les centres publics d'aide sociale leur accordent une aide équivalente au Minimex ainsi que des prestations pour couvrir les dépenses médicales. Le gouvernement fédéral rembourse aux instances locales ces dépenses. Mais celles-ci doivent assurer le logement des intéressés. Si ce n'est pas le cas, le remboursement est limité à 50 %. Par ailleurs les immigrants non-demandeurs d'asile peuvent aussi bénéficier de l'aide sociale (remboursée pour moitié par le gouvernement fédéral). Aux Pays-Bas, les demandeurs d'asile bénéficient d'une autorisation de séjour pendant le traitement de leur dossier. Durant cette période, ils se voient attribuer un logement et reçoivent une petite somme d'argent. La politique hollandaise est moins généreuse, ce qui explique peut-être une croissance moins rapide des demandes.

Les pays scandinaves qui sont confrontés à une pression de l'immigration peut-être un peu moins forte à cause d'une adaptation plus difficile au climat et à la langue, de l'absence de passé colonial, pratiquent une politique d'ouverture comme en témoignent la Norvège et la Suède.

En Norvège, les demandeurs d'asile bénéficient pendant qu'on examine leur dossier d'une aide sociale qui est élevée puisqu'elle représente au total 0,25 % du PIB. Ces réfugiés, une fois qu'ils ont obtenu un statut officiel, et les autres immigrants ayant un titre de résidence ont tous droit aux mêmes prestations que les ressortissants norvégiens. De fait, ils sont surreprésentés parmi les

bénéficiaires puisqu'ils atteignent 15 % de l'effectif total. L'intégration des réfugiés est confiée aux autorités locales. Il s'agit d'une tâche difficile. Après 4 ans, beaucoup de réfugiés n'ont pas encore trouvé d'emploi et vivent de l'aide sociale. Pour faciliter leur insertion, les autorités locales financent des cours de norvégien, divers enseignements, notamment d'informatique, des contacts avec les entreprises, une assistance de conseil et d'orientation. Enfin un accord a été passé entre les partenaires sociaux pour améliorer les perspectives d'insertion professionnelle pour ces personnes.

La Suède est passée en 20 ans d'une immigration économique à une immigration sociale comme l'indiquent ces chiffres. De 1980 à 1998, le rapport emplois/population totale pour les étrangers est passé de 74 % à 39 % (alors qu'il est de 73 % pour les Suédois). Le taux de chômage pour les personnes qui ne sont pas scandinaves s'est élevé de 5 % en 1980 à 27 % en 1998. Par suite le nombre d'étrangers qui touchent l'aide sociale a été multiplié par 4 entre 1990 et 1997. Maintenant presque un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale sont des étrangers alors que ceux-ci ne représentent que 5 % de la population. Les étrangers (immigrants au chômage, réfugiés) ont droit comme les Suédois à une aide sociale sous condition de ressources, instituée en 1982. La norme de référence est 335 euros par mois pour une personne et 557 euros pour un couple sans enfant ; ces sommes doivent couvrir toutes les dépenses, excepté les soins médicaux et le logement qui sont pris en charge par ailleurs. Si la personne a un faible revenu, celui-ci est déduit de 335 euros. Il y a un contrôle sévère : la personne ne peut recevoir l'aide que si elle a dépensé toute son épargne.

La politique d'ouverture aux immigrants d'origine non-européenne depuis 1970-80 a fait entrer des personnes ayant des difficultés à s'intégrer, en raison des différences culturelles et du manque de qualifications. La Suède, qui pratiquait auparavant une politique d'assimilation, s'est convertie à une optique multiculturelle. Des heures d'enseignement dans la langue parlée au domicile sont données aux enfants et les étrangers sont encouragés à conserver leurs traditions culturelles et leurs pratiques religieuses. Ils ont le droit de vote aux élections municipales et départementales. Mais pour favoriser leur intégration économique, on offre aux adultes l'enseignement du suédois et de connaissances de base sur la société suédoise. Enfin on a institué en 1986 un ombudsman à la discrimination et adopté en 1999 une loi très rigoureuse en matière de discrimination ethnique dans la vie professionnelle. Malgré cette politique, l'intégration des étrangers peut poser problème : ils sont beaucoup plus touchés par le chômage, il y a une tendance à la ségrégation en matière de logement, la construction de mosquées est difficile, les Suédois sont hostiles aux écoles privées pour étrangers.

En comparant les politiques restrictives de la République tchèque, du Canada, de la Suisse à la politique récente d'ouverture menée en Suède, il est clair que tous les gouvernements sont confrontés au même choix fondamental. Soit ils refusent l'entrée de toute personne n'ayant pas un niveau de qualification relativement élevé assorti d'un contrat de travail et limitent le regroupement familial par des

règles comme celle du parrainage au Canada qui garantissent qu'un nouveau membre de la famille n'aura pas recours à l'aide sociale : les personnes d'origine étrangère ne risquent pas plus, alors, d'être pauvres que les ressortissants nationaux. Soit un gouvernement choisit l'ouverture avec regroupement familial sans conditions rigoureuses, régularisation des clandestins, conditions souples pour obtenir le statut de réfugié politique... et la population d'origine étrangère croît rapidement et constitue un groupe à risque : un tiers ou même la moitié sont incapables de pourvoir à leurs besoins, relevant de ce fait de l'aide sociale. Plus celle-ci est généreuse, plus la pression migratoire augmente car l'information atteint rapidement les pays d'origine. C'est le cas notamment dans les pays européens car l'écart entre le revenu moyen dans les pays d'Afrique subsaharienne et le revenu minimum garanti par l'aide sociale en Europe atteint 1 à 5 ou 10.



## 5 CHÔMAGE ET PAUVRETÉ

---

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les taux de chômage ont atteint, voire dépassé, 10 % à plusieurs reprises depuis le premier choc pétrolier. Il ne s'agit plus d'un chômage frictionnel pour la transition entre deux emplois, mais d'un chômage qui dure plusieurs mois ou plusieurs années. Un tel chômage, s'il n'existait ni assurance chômage ni aide sociale, entraînerait le plus souvent la pauvreté absolue, car la personne concernée si elle est seule ou sa famille seraient incapables de satisfaire leurs besoins de base. Le système d'aide aux chômeurs sous toutes ses formes (allocation chômage, aides à la famille, mesures de réinsertion...) est donc un élément essentiel pour toute politique de lutte contre la pauvreté, notamment en période de récession où des millions de personnes sont touchées dans plusieurs pays de l'OCDE.

Ce problème du chômage se distingue des autres facteurs de pauvreté pour plusieurs raisons. Il a un caractère cyclique alors que le sort d'un handicapé physique ou d'une famille monoparentale ne change pas avec la reprise économique. Il concerne en cas de crise des populations beaucoup plus nombreuses. Enfin le chômeur, exception faite de la personne devenue inemployable après plusieurs années d'inactivité, est capable de reprendre immédiatement un emploi. Il a une capacité de gain que n'ont pas les personnes handicapées, ni les femmes seules avec enfants en bas âge ou les jeunes sans expérience ni qualification. Les spécificités de l'aide aux chômeurs s'expliquent par cette capacité de retour au travail.

L'aide doit concilier la recherche de trois objectifs qui sont parfois contradictoires :

- assurer au chômeur, et éventuellement à sa famille, un revenu supérieur au seuil de pauvreté pour des raisons humaines évidentes, sans parler de raisons économiques : la pauvreté diminue l'aptitude d'une personne à travailler ;
- stimuler la recherche d'emploi par le chômeur pour qu'il reprenne une activité le plus rapidement possible, car l'inactivité diminue les aptitudes professionnelles, les capacités d'adaptation, d'insertion dans le cadre plus ou moins structuré de l'entreprise ;
- rapprocher productivité et salaire, soit en améliorant la productivité du chômeur par une formation ou un recyclage, soit en diminuant le coût du travail pour l'entreprise par des mesures comme la suppression ou la réduction des charges sociales. Par l'un ou l'autre moyen, il s'agit d'atteindre l'égalité entre le coût du travail et sa productivité afin que l'entreprise puisse embaucher cette personne. Dans la majorité des pays, il existe un salaire minimum qui est supérieur au seuil de pauvreté ; dans d'autres pays, l'offre et la demande de main-d'œuvre

peuvent s'ajuster, au prix d'une chute du salaire en temps de récession. Certes, il en résulte une réduction du chômage, mais non de la pauvreté, puisque le maintien de l'emploi se fait au prix d'un salaire inférieur au seuil de pauvreté (pour la personne ou pour sa famille). Le chômeur est remplacé par un travailleur pauvre qui a également besoin d'une aide, comme l'impôt négatif sur le revenu (cf. infra).

La poursuite simultanée de ces trois objectifs est difficile parce que toute politique généreuse d'aide à un chômeur risque de l'inciter à ne pas chercher d'emploi et à s'accoutumer à la dépendance. A long terme, l'effet est catastrophique : la personne inactive depuis plusieurs années rencontre de plus en plus de difficultés pour trouver une insertion professionnelle. Dans ce cas, l'aide a un effet pervers puisqu'elle crée un nouveau pauvre à vie. Si l'aide est trop réduite, le chômeur est fortement incité à rechercher un emploi mais dans l'immédiat, il a beaucoup de mal à assurer sa subsistance. Certains pays comme les Etats-Unis, le Japon, l'Italie, le Royaume-Uni ont tendance à préférer cette politique : le rapport allocation chômage/salaire moyen ou salaire minimum y est plus faible que dans les autres pays. D'autres, comme les pays scandinaves, la Belgique, les Pays-Bas, ont choisi la politique opposée, non sans en percevoir les inconvénients puisque le montant de l'allocation a été réduit récemment dans certains cas.

Une autre contradiction peut apparaître entre la garantie de revenu et la relation salaire-productivité. Si l'aide est généreuse, le chômeur risque de n'être pas assez motivé pour suivre les formations, des enseignements de base, des stages. Il n'est pas toujours facile pour un chômeur de 45 ans de redevenir un élève. Il est plus facile de proposer un emploi subventionné (une partie du coût est prise en charge par l'Etat), mais celui-ci entraîne une charge budgétaire dont la durée est imprévisible.

Par ailleurs le chômeur a souvent une famille à laquelle on accorde des aides en raison de cette situation, comme la gratuité de la cantine, des transports pour les enfants, une allocation logement... Dans ce cas, il faut aussi prendre en compte ces aides que le chômeur perd s'il retrouve un emploi pour concilier l'aide avec l'incitation au travail.

Une autre spécificité de l'aide au chômeur est que celui-ci étant capable de travailler peut exercer à temps partiel une activité clandestine tout en bénéficiant des allocations chômage. Ce travail au noir permet d'atteindre un revenu total supérieur à celui d'un emploi à plein temps tout en travaillant moins. L'information statistique sur l'ampleur du phénomène fait défaut, mais il semble que celui-ci soit assez important dans certains pays dans des métiers comme ceux du bâtiment.

Toutefois, comme nous le verrons, ces problèmes ne sont pas insolubles. Dès 1975, les Etats-Unis ont mis en place le crédit d'impôt (*Earned Income Tax Credit*) ; cet exemple a été suivi par d'autres pays comme le Royaume-Uni, et ce système concilie aide (qui peut être importante) et incitation au travail.

Nous décrivons les politiques choisies en prenant des groupes homogènes de pays en fonction de leurs choix, comme les pays scandinaves, les pays du Benelux, puis les pays d'Europe du Sud, enfin le Canada et le Royaume-Uni.

Mais auparavant, il faut comparer les deux formes d'aide : crédit d'impôt et garantie de revenu car le choix entre elles est essentiel pour toute politique d'aide aux chômeurs.

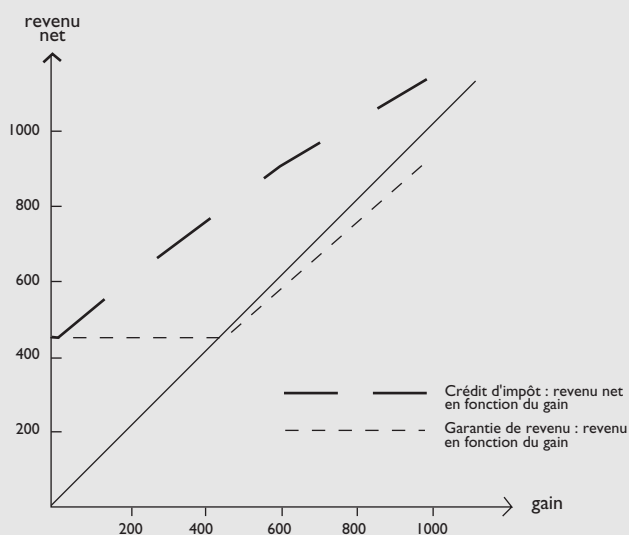
### **Crédit d'impôt et garantie de revenu : l'exemple des Etats-Unis**

Le crédit d'impôt a été d'abord institué aux Etats-Unis pour les familles pauvres avec enfants ; il a été ensuite, en 1993, étendu aux familles sans enfants. A partir d'un cas théorique simple, le tableau 3 et la figure 2 illustrent le crédit d'impôt et la garantie de revenu. Avec le crédit d'impôt, toute personne ou tout ménage reçoit quel que soit son revenu primaire (avec un plafond) une somme fixe et est imposée sur la totalité de ses revenus. Le taux d'imposition est de 25 %. Après impôt à ce taux, le chômeur reçoit 450 \$ ( $600 - 25\%$  de 600), celui qui travaille à tiers temps 600 \$, à mi-temps 675 \$, à 2/3 temps 750 \$ et pour un emploi à plein temps au salaire minimum de 600 \$, le revenu net atteint 900 \$ (soit un salaire de 600\$ plus un crédit d'impôt de 600 \$ = 1200 \$ moins l'impôt : 25% de 1200 \$).

En revanche la garantie de revenu correspond à un transfert assurant à tous un revenu minimum de 450 \$. Le chômeur reçoit ce montant ; s'il travaille à temps partiel, le transfert est réduit d'un montant égal à son gain de telle sorte que le revenu net est toujours égal à 450 \$. Le chômeur n'accroît son revenu net que s'il travaille à plein temps et gagne 600 \$, soit un revenu net de 576 \$, égal au revenu brut (un salaire de 600 \$) moins un impôt de 24 \$ égal à 4 % du revenu brut. La figure 2 représente les revenus nets en fonction des gains. Pour un chômeur, le revenu net est le même avec les deux systèmes. Par contre, pour un emploi à temps partiel, le crédit d'impôt permet d'augmenter rapidement le revenu net : il passe de 450 \$ à 675 \$ pour un travail à mi-temps au lieu d'un revenu net constant avec la garantie de revenu, ce qui incite fortement le chômeur à rechercher un emploi à temps partiel s'il ne trouve pas un emploi à plein temps. De plus, pour un emploi au salaire minimum, il atteint 750 \$ au lieu de 576 \$ en cas de garantie de revenu. Le crédit d'impôt peut ensuite décroître pour des salaires supérieurs au salaire minimum (cf. tableau 3).

La comparaison des taux marginaux d'imposition montre une différence essentielle entre les deux systèmes. Le crédit d'impôt correspond à un taux marginal constant de 25 %. Avec la garantie de revenu, le taux marginal atteint 100 % pour tout emploi à temps partiel. La personne qui gagne 200 \$ perd 200 \$ en transfert ; si elle passe d'un gain de 200 \$ à 400 \$, il en va de même. C'est ce qu'on appelle le piège à pauvreté. Le chômeur n'a aucune incitation à travailler tant qu'il n'a pas trouvé un emploi à plein temps, ce qui est très dommageable. En effet, avec un emploi à temps

**Figure 2 : CRÉDIT D'IMPÔT ET GARANTIE DE REVENU EN FONCTION DES GAINS**



**Tableau 3 : « LE PIÈGE À PAUVRETÉ »**

**CRÉDIT D'IMPÔT**

Transfert	Gain	Temps de travail	Revenu brut	Revenu net	Taux moyen d'imposition sur revenu brut	Taux marginal d'imposition sur gain
600	0	0	600	450	25 %	
600	200	1/3	800	600	25 %	25 %
600	300	1/2	900	675	25 %	25 %
600	400	2/3	1000	750	25 %	25 %
600	600	3/3	1200	900	25 %	25 %
500	1000	3/3	1500	1125	25 %	44 %

**GARANTIE DE REVENU**

Transfert	Gain	Temps de travail	Revenu brut	Revenu net	Taux moyen d'imposition sur gain	Taux marginal d'imposition sur gain
450	0	0	450	450		
250	200	1/3	450	450		100 %
50	400	2/3	450	450		100 %
0	600	3/3	600	576	4 %	37 %
0	1000	3/3	1000	900	10 %	19 %

partiel, le chômeur peut conserver, voire acquérir, des qualifications, de l'expérience et cette insertion dans une entreprise lui donne plus de chances de trouver ensuite un emploi à plein temps. Avec la garantie, seul un emploi à plein temps permet au chômeur d'accroître son revenu. Mais il n'est pas sûr que ce supplément de revenu compense la désutilité du travail plus les coûts d'un emploi (prix du transport, coût des repas à l'extérieur...). Par suite des chômeurs peuvent renoncer à un emploi payé 600 \$ pour continuer à recevoir 450 \$. S'ils ont un travail au noir (quelques heures par semaine), c'est certain.

Le chômeur ne cherchera qu'un emploi nettement mieux payé, par exemple à 800 \$. Mais plus longtemps il est inactif, plus il se déqualifie et moins il a de chances de trouver un tel emploi. Ainsi la garantie de revenu transforme le chômeur en assisté tandis que le crédit d'impôt l'incite à saisir toute opportunité le plus rapidement possible. Ensuite le montant du transfert peut diminuer progressivement lorsque le salaire dépasse 600 \$, ce qui correspond à des taux marginaux plus élevés (44 % dans l'exemple indiqué tableau 3), mais cette taxation touche des personnes qui sont déjà bien insérées dans la vie active et ces personnes conservent la majeure partie du gain supplémentaire. Le choix entre les deux systèmes est donc celui entre l'incitation au travail et la dépendance.

### **Pays scandinaves, Belgique et Pays-Bas**

Les pays scandinaves ont tendance à verser des aides généreuses, mais avec un taux marginal d'imposition très élevé, ce qui incite peu au travail. Ils compensent cette politique par des programmes importants de réinsertion sur le marché du travail.

Si l'on définit le taux de remplacement comme le ratio entre le revenu d'une famille bénéficiaire de l'aide dont le père est chômeur et le revenu de la même famille si le père travaille (après déduction de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales), alors on constate des taux très élevés en Finlande et en Suède (cf. tableau 4). Pour un couple avec deux enfants, les taux sont de 100 % en Finlande, 120 % en Suède (en supposant que le père gagne les 2/3 du salaire national moyen). En Norvège, on atteint pour le même couple 85 %. En Finlande et en Suède, il n'y a pas d'incitation financière à travailler à moins de trouver un emploi bien rémunéré. En Norvège, l'incitation est très faible. Pour un célibataire, l'incitation est plus grande car les taux de remplacement sont inférieurs comme l'indique le tableau 4. La comparaison célibataire-famille montre que le souci – justifié – d'aider des familles en difficulté conduit à renoncer à l'incitation.

De plus, en Suède comme en Finlande, le travail à temps partiel ou pour un faible salaire est découragé à cause du taux de réduction des prestations, dès que la personne se procure un modeste gain, qui revient à un taux marginal d'imposition de 100 % (cf. tableau 3).

**Tableau 4 : TAUX DE REMPLACEMENT ALLOCATION CHÔMAGE/SALAIRE NET APRÈS IMPÔT ET COTISATIONS SOCIALES**

	Célibataire	Couple et 2 enfants
Finlande	60 % si w 85 % si 2/3 w	100 % si w
Suède	60 % si w 85 % si 2/3 w	95 % si w 120 % si 2/3 w
Norvège	60 % si w ouvrier 70 % si 2/3 w ouvrier	67 % si w ouvrier 85 % si 2/3 w ouvrier
Belgique	65 % si w ouvrier 85 % si 2/3 w ouvrier	
Pays-Bas	80 % si w ouvrier	
Italie	65 % si w (grande entreprise) (1 an) 40 % si w (autre entreprise) (6 mois)	
Royaume-Uni	50 % si w 75 % si 2/3 w	66 % si w 70 % si 2/3 w
Canada	20 % si w ouvrier 30 % si 2/3 w ouvrier	50 % si w ouvrier 60 % si 2/3 w ouvrier

*w = salaire net moyen national*

*w ouvrier = salaire net moyen ouvrier national*

*si w = si cette personne travaillait et gagnait w*

*si w ouvrier = si cette personne travaillait et gagnait w ouvrier*

*Par exemple en Finlande, si un célibataire perd son emploi, il reçoit une allocation s'élevant à 60 % de son salaire net antérieur si celui-ci était égal au salaire net moyen w. L'allocation s'élève à 85 % du salaire antérieur si celui-ci représentait les 2/3 de w.*

La Suède et la Finlande pratiquent des politiques actives de marché du travail. La Suède est le premier pays qui a conçu ce genre de politique. Il s'agit d'actions de formation, de recyclage préparant la réinsertion et, d'autre part, d'emplois subventionnés. Après 12 ou 6 mois, les bénéficiaires de l'assurance chômage arrivent en fin de droits et doivent demander une aide aux municipalités. Comme celles-ci supportent ce coût, elles créent des emplois subventionnés pour limiter le chômage de longue durée. Les postes municipaux vacants sont pourvus dans la mesure du possible avec ces emplois subventionnés. En Finlande, la moitié de ces emplois relèvent des municipalités et ces emplois représentent au total 2,7 % des actifs en 1994.

La Norvège pratique une politique encore plus généreuse. Le taux de remplacement est un peu moins élevé, de l'ordre de 70 %, mais l'assurance chômage est versée pendant 3 ans. Les chômeurs peuvent continuer à recevoir après 3 ans une aide équivalente pourvu qu'ils participent à un programme actif du marché du travail pour leur réinsertion. La durée de cette aide n'est pas limitée dès lors que l'intéressé continue à participer au programme. Toutefois depuis 1994, les autorités locales qui versent l'aide peuvent demander 15 heures de travail par semaine, le reste du temps étant consacré à la formation.

La Belgique et les Pays-Bas suivent des politiques assez proches. Les taux de remplacement sont assez élevés : 85 % en Belgique, 80 % aux Pays-Bas si le salaire est égal aux 2/3 du salaire moyen.

Dans les deux pays, on conjugue actions de formation, créations d'emplois subventionnés, incitations au travail. En Belgique, divers programmes réduisent le coût du travailleur pour l'employeur : la personne qui embauche un chômeur de plus de 6 mois ne paye pas de cotisation de sécurité sociale. Une réduction allant de 50 % à 10 % existe pour les bas salaires depuis 1994. L'employeur qui embauche un chômeur bénéficie d'une réduction de charges de 100 % (1<sup>re</sup> année), 75 % (2<sup>e</sup> année), 50 % (3<sup>e</sup> année). Il en va de même à des taux inférieurs pour les deux embauches qui suivent. Les chômeurs sont incités à reprendre une activité par les agences locales pour l'emploi : ils peuvent travailler jusqu'à 45 heures par mois sans perdre leur indemnisation chômage (il s'agit de garde d'enfants, de services domestiques, d'entretien de bâtiment, de jardinage pour les écoles, les municipalités, les organisations à but non lucratif). Enfin les agences régionales pour l'emploi procurent des formations professionnelles, des cours pour réactualiser les connaissances, des conseils pour la recherche d'emploi. Le refus de participer entraîne la suspension de l'aide.

Les Pays-Bas ont adopté des mesures semblables. Les cotisations patronales sont réduites pour les bas salaires, pour l'embauche d'un chômeur dont le salaire est inférieur à 130 % du salaire minimum. D'autre part, on a créé des emplois permanents dans le secteur public : 40 000 emplois au total en 1998 destinés aux chômeurs de longue durée. Il s'agit d'encadrement d'enfants, de la rénovation de bâtiments, de la sécurité, des services de santé. De plus, on a créé 20 000 emplois dans le secteur privé de caractère différent : ce sont des emplois temporaires subventionnés qui doivent déboucher sur un recrutement classique en fin de subvention. Des programmes de réinsertion professionnelle ont réussi grâce à un réseau de contacts avec les employeurs : au lieu que la personne soit formée puis cherche un emploi, on lui trouve un emploi, puis on la forme en vue d'occuper ce poste, ce qui est plus efficace. Afin de résoudre le problème difficile de l'incitation au travail sans couper sévèrement l'aide, les Pays-Bas ont donné carte blanche aux instances locales pour concilier emploi à temps partiel et aide au cas par cas, mais sans instaurer un droit national permettant le cumul d'un travail à temps partiel avec l'allocation chômage à plein tarif.

## Espagne et Italie

Ces deux grands pays illustrent les politiques menées en Europe du Sud qui sont assez éloignées de celles que nous venons de présenter.

La protection sociale en Espagne est pour l'essentiel confiée aux régions de telle sorte que les politiques peuvent être différentes sur des points essentiels d'une région à l'autre. En 1984, on a réformé le régime des allocations chômage en limitant l'accès et en instituant une seconde prestation pour les chômeurs en fin de droits. Dans toutes les régions le chômeur doit signer un contrat d'insertion sociale par lequel il accepte de participer aux programmes d'insertion. Ceux-ci comprennent des cours de formation, dans certains cas des activités spécialisées de formation plus efficaces qui combinent éducation élémentaire, formation professionnelle et soutien social. Une dizaine de régions ont créé des emplois temporaires d'intérêt général : dans ce cas, l'allocation est remplacée par un salaire ; toutefois l'emploi offert ne garantit pas une véritable insertion professionnelle. Enfin le plan national pour l'emploi de 1999 recourt surtout à la réduction des charges sociales pour maintenir ou créer des emplois.

La politique espagnole vis-à-vis des chômeurs se caractérise par une certaine rigueur. De nombreuses mesures et sanctions sont prévues en cas de fraude. Dans 5 régions, il est interdit de refuser une offre d'emploi, on peut demander à un chômeur bénéficiaire d'une allocation d'aider les services sociaux à assister les personnes âgées ou handicapées (sans qu'il devienne un salarié). Enfin l'allocation chômage peut être suspendue si le chômeur refuse une offre de formation professionnelle. Ainsi progressivement la politique traditionnelle passive (consistant seulement à aider le chômeur) devient active (le former et l'aider à se réinsérer) ; mais elle reste dominée par le souci d'éviter tout abus et par l'idée que la collectivité a le droit d'exiger de chaque chômeur des contreparties à l'aide qu'elle lui accorde.

La politique italienne a également ses spécificités, mais d'une autre nature. Le système d'indemnisation des chômeurs est marqué par le dualisme : inégalité entre les chômeurs et entre les régions. Les chômeurs provenant de grandes et moyennes entreprises sont indemnisés, les autres assez mal. Les premiers reçoivent pendant un an (trois ans pour les plus âgés qui vivent dans le Sud) une indemnité de mobilité égale à 65 % du salaire moyen sous ces conditions : avoir travaillé plus d'un an dans une entreprise de plus de 15 personnes (dans l'industrie), de plus de 200 personnes (dans le commerce) et avoir été licencié suite à une restructuration, à une crise ou à une faillite d'entreprise. Les autres chômeurs reçoivent pendant 6 mois une indemnité égale à 40 % de leur salaire durant les 3 derniers mois. Lorsque les chômeurs arrivent en fin de droits, ils ne reçoivent plus rien. Par ailleurs les personnes qui n'ont pas travaillé au moins deux ans dans une petite entreprise ou les travailleurs indépendants n'ont droit à aucune aide.

Le versement d'une allocation chômage n'est pas lié en Italie à des programmes de formation, de réinsertion. Toutefois, depuis 1993, on a créé des emplois d'intérêt général : les chômeurs bénéficiant d'une indemnité de mobilité peuvent être salariés



pendant deux ans au plus et occuper des emplois sociaux dans l'administration ou les entreprises publiques. D'autre part, en 1998, on a introduit à titre expérimental le revenu minimum d'insertion dans 39 villes situées surtout dans le Sud. Les personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté peuvent en bénéficier. L'intérêt de cette nouvelle aide est de promouvoir pour la première fois en Italie une politique active de réinsertion. Le bénéfice de l'allocation est lié à la participation à un programme individualisé de formation avec cours de rattrapage scolaire et formation professionnelle. Cette stratégie paraît plus souhaitable que la pratique du chômage d'attente dans le Sud. Comme il n'existe souvent que des possibilités d'emplois précaires dans les petites entreprises, les demandeurs d'emploi préfèrent demeurer chômeurs pour se constituer un réseau de relations afin d'accéder à un emploi public grâce au clientélisme.

Ces spécificités du système italien d'indemnisation s'expliquent par le contexte : les taux de chômage sont beaucoup plus élevés dans le Sud que dans le Nord, le chômage touche beaucoup plus les femmes, les jeunes que les chefs de famille. Mais la solidarité familiale qui est encore plus développée dans le Sud que dans le Nord procure un filet de sécurité pour les chômeurs qui sont peu ou pas indemnisés, au point que le risque de précarisation pour un individu peut être plus faible dans le Sud que dans le Nord.

### **Canada et Royaume-Uni**

Le Canada et le Royaume-Uni ne peuvent pas compter sur la même solidarité familiale que les pays d'Europe du Sud, mais ils ne suivent pas la politique généreuse des pays scandinaves. Tout est fait pour inciter le chômeur à trouver le plus rapidement un emploi à la fois en l'aidant à se réinsérer et en ne lui accordant qu'une aide limitée pour qu'il ait toujours avantage à travailler.

L'exemple du Royaume-Uni est marqué par les différences avec les autres pays d'Europe du Nord. D'abord les taux de remplacement (allocation/revenu après impôt et cotisation si l'on travaille) sont moins élevés que dans les pays scandinaves d'après le tableau 4. La reprise du travail grâce à un emploi à temps partiel est encouragée depuis 1988 par le crédit d'impôt accordé au couple. Les familles dont l'un des membres travaille moins de 16 heures n'ont pas droit à ce crédit et elles subissent un taux marginal de prélèvement de 100 % (l'allocation est réduite d'un montant égal au gain). En revanche à partir de 16 heures, le taux marginal d'imposition varie de 40 % à 50 % à cause du crédit d'impôt. Si l'emploi à temps partiel procure un gain égal à 40 % du salaire moyen, le revenu net total du couple passe des 2/3 en cas de chômage à 97 % du salaire moyen, ce qui constitue une forte incitation au travail.

Les agences du service de l'emploi aident les chômeurs à se réinsérer par tous les moyens possibles : programme d'éducation de base, de formation professionnelle, conseils personnalisés, séminaires de recherche d'emploi, période d'emploi à l'essai (pendant trois semaines, l'employeur peut juger le candidat qui conserve ses droits

aux prestations). De plus, elles contrôlent d'une manière assez stricte le chômeur pour vérifier qu'il recherche activement un emploi.

Les autorités sont convaincues que le moyen le plus efficace de réinsérer un chômeur est de lui trouver un emploi à temps partiel. C'est une attitude pragmatique : les 2/3 des emplois au Royaume-Uni sont des emplois permanents à plein temps, mais parmi les chômeurs qui reprennent une activité, 20 % seulement accèdent à de tels emplois alors que les 2/3 occupent des emplois temporaires ou à temps partiel. Le crédit d'impôt les incite à accepter ce genre d'emploi qui constitue une étape sur la voie de la réinsertion d'après le Ministère de la sécurité sociale (d'après celui-ci les compétences et l'expérience s'acquièrent pour l'essentiel au travail).

Le Canada pratique des politiques comparables (ce pluriel fait allusion à la diversité d'une province à l'autre). Il va même plus loin que le Royaume-Uni dans les mesures restrictives. En effet les taux de remplacement sont particulièrement bas (cf. tableau 4) : pour une personne seule, il est de 20 % du salaire moyen d'un ouvrier, pour un couple avec deux enfants de 50 % du salaire moyen, et l'allocation est versée pendant environ un an. Ces taux traduisent la volonté des autorités non pas d'assurer au chômeur un niveau de vie acceptable, mais de lui garantir un simple revenu minimum dans l'attente d'un emploi afin de l'inciter à reprendre un travail le plus rapidement possible. Même si une allocation logement et l'accès aux soins s'ajoutent à l'allocation, l'incitation reste assurée.

Le second principe est d'encourager le retour à l'emploi par le crédit d'impôt. En Ontario, si une personne seule a un emploi à temps partiel, une fraction du gain (à savoir 90 \$ plus le quart du gain) n'est pas prise en compte pour le droit à l'allocation-chômage. Par suite en 1995, 90 000 personnes cumulaient en Ontario un revenu d'activité avec une telle aide.

Le niveau des allocations est bas aussi parce que les autorités, lorsqu'elles disposent de plus de ressources, préfèrent investir celles-ci dans des programmes de réinsertion professionnelle. L'aide sociale n'est pas considérée comme un droit, mais comme un échange : le chômeur doit en contrepartie participer à ces programmes et rechercher activement un emploi. Les dossiers des candidats à l'aide sont examinés d'une manière assez pointilleuse et l'on procède ensuite à des contrôles (il y a des recoupements avec d'autres bases de données, des visites à domicile), enfin toute fraude est sanctionnée par la réduction ou la suppression de l'allocation. Le chômeur employable doit rendre compte de ses démarches pour trouver un emploi une ou deux fois par mois. D'autre part, souvent, un contrat est passé entre le bénéficiaire et le service d'aide sociale : le chômeur s'engage à améliorer son employabilité. Comme au Royaume-Uni, on considère qu'il faut réinsérer la personne le plus rapidement possible dans quelque emploi que ce soit parce que le travail est le meilleur moyen pour améliorer ses qualifications. Pour y parvenir les provinces dépensent des fonds importants en programmes de formation, l'aide pouvant être modulée pour inciter le chômeur à choisir la formation la plus adaptée au marché du travail.

Au Saskatchewan, il y a un processus de consultation avec les employeurs et les syndicats afin d'axer la formation sur les besoins des entreprises.

Le programme Ontario Works précise toutes les obligations du chômeur aidé. Il doit suivre des programmes de recherche de travail, accepter une activité temporaire dans le secteur public ou associatif pour développer ses compétences ou dans le secteur privé grâce à une subvention salariale (une subvention à un emploi indépendant est aussi possible). Une telle politique est coûteuse mais efficace (60 % retrouvent un emploi) et le gouvernement de cette province a affiché une volonté de transparence pour toutes ces dépenses sociales vis-à-vis du contribuable.

Les autres provinces n'ont pas établi un système aussi complet de contrepartie à l'aide. Mais elles offrent aussi des mesures efficaces de réinsertion : en Alberta, 75 % trouvent un emploi à la fin du programme de placement. Ces succès sont liés à la volonté des autorités politiques qui ont obligé les services d'aide sociale à donner beaucoup plus d'importance à la réinsertion.

Si l'on met à part les pays d'Europe du Sud où la solidarité familiale continue à jouer un rôle essentiel, la comparaison entre les pays scandinaves et des pays comme le Canada et le Royaume-Uni montre qu'il existe des philosophies différentes de la relation entre le chômeur et la collectivité qui finance l'aide. Il en résulte dans chaque cas un ensemble cohérent de mesures, de choix pour le montant des aides, la répartition des budgets, la fiscalité (positive et négative) selon qu'on accorde la priorité à la générosité ou à l'efficacité. Les États-Unis ont choisi résolument en 1996 la même voie que le Canada et le Royaume-Uni : toute aide est subordonnée à la recherche active d'un emploi ou à une formation et on ne peut pas bénéficier d'une aide pendant plus de 5 ans au total. La responsabilité des aides a été confiée aux États. Certains ont poussé cette logique de responsabilité jusqu'au bout. Ainsi dans le Wisconsin, il faut travailler dans le privé ou au service des collectivités locales (emploi d'intérêt collectif) pour pouvoir bénéficier d'une aide.

## 6 L'AIDE AUX PERSONNES HANDICAPÉES

---

Cette aide concerne un ensemble divers de personnes qui ont pour caractéristique commune d'être en principe incapables de travailler. Il comprend toutes les personnes souffrant de graves handicaps (physique ou mental), les chômeurs de longue durée qui ont perdu toute qualification et toute capacité d'insertion dans une entreprise, les personnes âgées dont la retraite est insuffisante (ou qui n'ont aucune retraite). Il faut toutefois tenir compte des progrès dans l'adaptation des handicapés : il est devenu possible, grâce à des aménagements des postes de travail, de confier des tâches à des handicapés qui étaient exclus dans le passé. Ces personnes acquièrent une indépendance pourvu qu'on finance ces aménagements et des équipements pour elles-mêmes.

En principe, il existe un consensus sur la nécessité d'aider toutes ces personnes, que la collectivité prenne tous les coûts en charge ou les partage avec la famille, au lieu de laisser celle-ci seule comme par le passé. Mais dans les rapports de force politique, ce groupe risque de peser moins que d'autres. Souvent les personnes âgées ou souffrant de handicaps graves se trouvent un peu marginalisées dans la vie politique et les gouvernements risquent d'accorder plus d'importance à d'autres groupes comme les jeunes dont la situation est moins difficile mais qui ont un poids électoral plus grand.

Avant de présenter la politique suédoise qui fait figure de modèle, rappelons les mesures prises en Allemagne et au Canada. En Allemagne, on a créé en 1995 une assurance dépendance pour les personnes âgées qui ont besoin de soins de longue durée. Cette décision est motivée par le fait que le quart des personnes de plus de 60 ans ont besoin d'une assistance quotidienne et qu'une partie a besoin d'une aide sociale pour couvrir les frais de cette assistance. Les prestations peuvent être assurées à domicile ou dans un établissement spécialisé. Le régime mis en place procure un complément de ressources dont le montant varie selon les soins requis : une visite quotidienne, trois visites par jour ou une assistance permanente. Par ailleurs toutes les personnes, quel que soit leur âge, souffrant de maladie chronique bénéficient d'une prise en charge à 100 % des soins, des médicaments, des frais de transport. Enfin tous les bénéficiaires de l'aide sociale, quelle que soit la raison, sont pris en charge à 100 % pour tous les soins.

Au Canada, des allocations d'invalidité sont versées aux personnes handicapées, des allocations aux personnes âgées n'ayant pas une retraite suffisante. Les provinces ont des programmes ciblés en faveur des handicapés. L'Alberta ajoute à l'aide sociale une allocation pour les handicapés. Le Nouveau-Brunswick verse

une allocation aux non-voyants et aux handicapés qui ont de grandes difficultés à trouver un emploi. Au Saskatchewan, les personnes handicapées bénéficient d'une aide sociale à un taux majoré. D'autre part on aide les personnes handicapées à pouvoir travailler en leur offrant des programmes de réadaptation professionnelle.

Ces mesures sont prises dans la plupart des pays. Ainsi en Suisse, des aides semblables sont versées à ces personnes et des services gratuits sont procurés aux personnes âgées et aux handicapés. De plus dans ce pays, l'effort consenti (en pourcentage du PIB) est nettement plus important qu'au Canada.

C'est la Suède qui aide le plus les personnes handicapées depuis la loi de 1994, qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays. Cette loi concerne les déficients mentaux et les autistes, les grands handicapés physiques et psychiques. Toutes ces personnes se voient reconnus les droits à une aide personnelle pour les grands handicapés (la personne qui l'assiste est prise en charge par la commune ou la caisse d'assurance publique), à un service d'accompagnement pour pouvoir sortir, à bénéficier d'une personne de contact (qui reçoit une modeste indemnité de la commune), à un service de suppléance familiale (pour permettre aux parents d'un enfant handicapé d'avoir des moments de repos), à bénéficier de logements adaptés aux besoins des handicapés adultes, à mener des activités quotidiennes (soit en participant à la vie sociale, soit en obtenant un poste de travail protégé). Cette loi bénéficie à environ 100 000 personnes. Elle repose sur l'idée qu'on ne doit pas parler de personnes handicapées, mais d'un environnement inadapté aux personnes ayant des déficiences fonctionnelles. Il faut donc adapter l'environnement à ces personnes pour qu'elles puissent gérer leur vie comme les autres.

## CONCLUSION

### SIMILITUDES ET DIVERGENCES

Il existe un premier consensus sur un point important : éviter la dépendance à long terme. Dans beaucoup de pays des programmes lourds d'aide aux pauvres ne se sont développés qu'après 1945 avec l'avènement de l'Etat-providence. Jusqu'aux années 1970, les taux de chômage étaient souvent faibles, l'immigration sociale n'existait pas, les cas de familles monoparentales, de jeunes en difficulté étaient rares. Dans ces conditions, on a pratiqué une politique d'aide généreuse au bénéfice d'un petit nombre de personnes. Depuis les années 1970, ce contexte a changé : le nombre de personnes touchées par la pauvreté a augmenté rapidement et l'expérience a montré un risque grave, celui de la dépendance. C'est ce qui explique en réaction les nouvelles politiques des années 1990 qui visent à remettre au travail les personnes le plus rapidement possible. Les pays favorables à la garde des enfants par la mère lorsqu'elle est seule n'encouragent plus cette pratique et incitent les mères à reprendre un emploi. Les jeunes ne sont aidés que sous la condition de suivre des formations pour leur réinsertion ; il en va de même pour les chômeurs qui, dans certains pays, perdent leur allocation s'ils ne suivent pas une formation, s'ils refusent un emploi à temps partiel ou un premier emploi qui ne leur convient pas. Lorsque l'on suit les réformes menées par divers pays, il apparaît qu'elles sont toutes inspirées par le même objectif : tout faire, y compris recourir à la contrainte, à la réduction des allocations, pour que la personne aidée reprenne au plus tôt une activité. Les autorités mènent cette politique parce qu'elles sont convaincues, par expérience, que l'inactivité a un effet catastrophique : la personne se marginalise parce que l'intégration sociale se fait surtout sur le lieu de travail et perd ses qualifications parce que même une formation ne vaut pas une activité professionnelle.

Sur la mise en œuvre des politiques anti-pauvreté, on perçoit une seconde similitude. Il y a accord sur le fait que la gestion de l'aide par les instances locales est préférable à celle par l'administration centrale. Ces instances connaissent beaucoup mieux les pauvres, leurs besoins, le contexte local comme le marché du travail, et peuvent moduler les interventions, les aides au cas par cas. Dans des pays comme le Canada où l'aide dépend uniquement des provinces et la Suisse où elle est gérée par les communes sous la tutelle des cantons, c'est une tradition. Mais des pays qui avaient des structures plus centralisées comme le Royaume-Uni ou la Suède confient aussi de plus en plus de responsabilités aux instances locales.

En revanche il subsiste des différences liées aux traditions des pays. Une première différence tient au rôle dans le secteur social des associations privées et des églises. Dans certains pays, celles-ci n'occupent qu'une place marginale à côté d'un secteur public employant un nombre important de travailleurs sociaux. Dans ce cas, l'Etat-providence a créé des centaines de milliers d'emplois de fonction-

naires. Mais dans d'autres pays, il en va autrement. En Allemagne, l'action sociale est confiée pour moitié aux associations privées, à savoir à trois associations religieuses et à trois qui sont laïques dont la Croix-Rouge. Cette tradition caritative date du 19<sup>e</sup> siècle. Ces associations employaient en 1993 750 000 salariés et 1 400 000 bénévoles ; elles gèrent 70 000 établissements (soit 2,6 millions de places). Elles sont financées par les subventions publiques, leurs fonds propres et les dons ainsi que par des prestations payantes.

Au Royaume-Uni, il existe un secteur associatif sans but lucratif important avec 180 000 « *charities* ». La loi qui les régit date du 16<sup>e</sup> siècle. La majorité des effectifs est constituée de bénévoles (un quart seulement sont des salariés). Ces associations œuvrent dans tous les domaines sociaux en faveur des personnes en difficulté (prestations de service, collecte de fonds, défense des intérêts de ces personnes). En particulier, elles assurent des soins à domicile, des garderies, des visites et l'aide sociale.

Le secteur associatif est aussi très développé en Autriche où les ONG du secteur social emploient 190 000 personnes (et bénéficient de la collaboration d'1 000 000 de bénévoles) ; elles assurent une part importante de l'assistance aux personnes en difficulté. Il existe beaucoup de petites ONG à côté de grandes associations nationales comme la Croix-Rouge et Caritas. Ces exemples montrent que l'assistance aux pauvres peut se faire sans développer un large secteur public et peut très bien être assurée par un secteur privé sans but lucratif.

Une seconde différence entre les pays tient à la conception même de l'aide. Dans beaucoup d'entre eux, celle-ci est considérée comme un droit, mais il en va autrement en Allemagne et en Suisse. Dans ce dernier pays, l'aide sociale versée par les communes est en principe une aide remboursable, même si c'est rarement le cas. Dans certains cantons, les autorités avertissent les personnes qui sollicitent une aide qu'elles vont contracter une dette et elles suivent pendant plusieurs années l'évolution de leur endettement. Si la personne aidée reçoit plus tard une donation ou un héritage, elle doit rembourser, mais elle en est dispensée s'il s'agit d'un revenu professionnel. D'autre part l'opinion publique ne comprend pas que la famille (parents ou enfants) de la personne aidée ne soit pas mise à contribution si elle a des revenus assez élevés. Dans plusieurs cantons, l'organisme d'aide sociale démarche aussitôt la famille pour la faire participer. En revanche cette pratique a été abandonnée dans les grandes villes comme Zurich. Dans les communes importantes, les personnes qui ont besoin d'aide n'hésitent pas à faire des démarches en raison de l'anonymat ; en revanche, dans les autres communes, c'est possible car la famille aidée se trouve à la charge d'une commune qui peut être obligée, si elle est petite, d'augmenter l'impôt local.

En Allemagne, il existe dans une certaine mesure une stigmatisation sociale attachée à la condition d'assisté, considérée comme un signe d'échec. Lorsqu'on donne à un pauvre des « bons d'achat », ce dernier se fait inévitablement identifier dans les magasins. D'autre part, dans certains cas, l'aide peut être considérée comme une avance

et recouvrée auprès des proches par voies et procédures juridiques privées. Cette pratique est fondée sur le principe que tout soutien de droit public est secondaire par rapport aux obligations au sein de la famille qui relèvent du droit civil (en raison de la primauté du droit civil sur le droit public qui ne s'applique qu'à titre subsidiaire). Il en résulte qu'un nombre significatif de personnes s'abstiennent de demander des prestations auxquelles elles ont droit. Par rapport à d'autres sociétés où l'aide est un droit incontesté dont certains abusent, il est sûr que les mentalités allemandes ou suisses évitent des gaspillages, mais parfois au risque de trop de rigueur.

La différence la plus importante se manifeste dans le choix entre une assistance contrôlée ou incontrôlée. L'assistance est contrôlée d'abord pour des raisons budgétaires (on refuse les dérapages observés dans les pays où une aide généreuse crée des pauvres), ensuite pour des raisons de droit : les obligations du droit civil ne doivent pas être remplacées par un droit à l'assistance permettant à toute personne en difficulté de se faire prendre en charge totalement par l'Etat. Dans les pays où l'assistance est contrôlée comme le Canada, le Royaume-Uni, la Suisse, on rappelle les obligations de la famille (celle d'un père pour une famille monoparentale, des parents vis-à-vis de leurs enfants ayant des problèmes d'insertion). On refuse en principe une immigration sociale, même si elle est parfois tolérée. Au Canada et au Royaume-Uni, comme aux Etats-Unis, le crédit d'impôt évite le piège à pauvreté et remet le plus rapidement possible le chômeur au travail, serait-ce à temps partiel ou pour un emploi mal payé. Les taux de remplacement ne sont pas élevés afin d'inciter les chômeurs à reprendre un emploi. Dans ces pays le chômeur fait l'objet d'une surveillance pour vérifier s'il suit une formation, s'il recherche activement un emploi. L'allocation est présentée comme l'élément d'un contrat entre le chômeur et la société : ce contrat lui impose des obligations en contrepartie. Les pays d'Europe du Sud pratiquent une politique comparable en un sens, mais dans un autre contexte en considérant la famille comme un filet de sécurité et en accordant des allocations d'un montant limité.

La politique opposée est pratiquée par les pays scandinaves. Toute personne en difficulté a droit à une prise en charge par l'Etat, la pression sur les familles pour qu'elles respectent leurs obligations est faible, on accepte une immigration sociale comme en Suède. Les taux de remplacement sont très élevés et il existe des aides fixes avec un taux marginal d'imposition à 100 % pour un emploi à temps partiel ou très mal payé, ce qui n'incite pas à rechercher un tel emploi. Les allocations chômage peuvent être versées pendant très longtemps comme en Norvège. Il se peut que le chômeur qui reçoit une allocation ne soit pas surveillé. La philosophie de l'aide est celle d'un droit universel à l'aide au lieu d'un contrat entre la personne assistée et la société. Comme cette politique a un coût de plus en plus élevé, les autorités ont récemment pris parfois des mesures pour contrôler l'assistance.

Il est probable que le choix entre les deux modèles qui a des conséquences budgétaires importantes, devra de plus en plus prendre en compte dans les prochaines années la concurrence fiscale entre les pays dans le contexte d'une ouverture complète et d'une intensification des échanges.



## Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (2000),  
*Rapport sur le développement dans le monde. Combattre la pauvreté*,  
Washington, D.C.
  
- FRANCE, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ (2001),  
*Exclusion sociale et pauvreté en Europe*,  
La Documentation française, Paris.
  
- FRANCE, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ (1999),  
*L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*,  
La Documentation française, Paris.
  
- FRANCE, INSEE (1997),  
« *Mesurer la pauvreté* »,  
Economie et statistique, n° 308, 309 et 310.
  
- FRANCE, OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE  
(10 janvier 2001),  
« *La pauvreté : où en est-on aujourd'hui ?* »  
Problèmes économiques, n° 2695, p. 1-5.
  
- B. MEYER ET D. ROSENBAUM (2000),  
*Making Single Mothers Work : Recent Tax and Welfare Policy and its Effects*,  
National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Etats-Unis.
  
- OCDE (1998),  
*Combattre l'exclusion. L'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni  
et en Suède*,  
vol. 1, Paris.
  
- OCDE (1998),  
*Combattre l'exclusion. L'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas  
et en République tchèque*,  
vol. 2, Paris.
  
- OCDE (1999),  
*Combattre l'exclusion. L'aide sociale au Canada et en Suisse*,  
vol. 3, Paris.
  
- OCDE (1998),  
*Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries*  
(OECD Working Papers, n° 13).

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I. DÉFINITIONS ET PARADOXES</b> .....	<b>7</b>
<b>II. LES FAMILLES MONOPARENTALES</b> .....	<b>15</b>
<b>III. LES JEUNES</b> .....	<b>21</b>
<b>IV. LES POPULATIONS D'ORIGINE ÉTRANGÈRE</b> .....	<b>26</b>
<b>V. CHÔMAGE ET PAUVRETÉ</b> .....	<b>33</b>
<b>Pays scandinaves, Belgique et Pays-Bas</b> .....	<b>37</b>
<b>Espagne et Italie</b> .....	<b>40</b>
<b>Canada et Royaume-Uni</b> .....	<b>41</b>
<b>V. L'AIDE AUX PERSONNES HANDICAPÉES</b> .....	<b>44</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>46</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>49</b>