

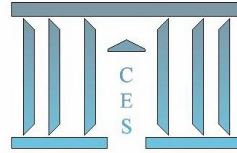


Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne

C
E
S

W
o
r
k
i
n
g

P
a
p
e
r
s



Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté ?

Baptiste FRANÇON, Mathilde GUERGOAT-LARIVIÈRE

2010.03



Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté ?¹

Baptiste Françon*
Mathilde Guergoat-Larivière**

Résumé:

Nous analysons l'impact de la crise sur la pauvreté en Europe à travers l'étude de cinq pays représentant les différents modèles sociaux européens : la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Malgré les différences de risque de pauvreté, nous constatons que l'emploi reste partout le premier rempart contre la pauvreté. La crise économique implique donc un risque de pauvreté accru et interroge la capacité des différents modèles à contenir ce risque. Nous mettons en avant les effets potentiellement pervers sur la pauvreté des réformes récentes d'« activation » dans un contexte de crise de l'emploi. Nous détaillons ensuite les mesures d'urgence prises face à la crise et constatons que les logiques d'activation sont toujours invoquées. Ces mesures d'urgence restent pourtant marginales, et il semble que les systèmes de protection sociale tels qu'ils étaient en place avant la crise demeureront les principaux amortisseurs de la montée du risque de pauvreté.

Mots-clés : crise, pauvreté, modèles de protection sociale, activation

European social models caught up in the turmoil: what is the impact of the crisis on poverty?

Abstract:

We study the impact the current economic crisis has had on poverty in Europe. We focus on five countries, namely France, Germany, Spain, Sweden and the UK, each of them standing for a social model. Firstly, we observed the differences between models in terms of poverty and noted that in each country the strongest barrier against poverty remains employment. The economic downturn then increases the risk of poverty and challenges European models' capacity to contain that risk. We insist on the possible perverse effects of recent "activation" reforms on European labour markets given the lack of jobs in the current context. Secondly, we studied the way in which each country responded to the crisis and witnessed that activation principles are still called upon. However, it seems that social protection systems that were already at work before the crisis remain essential in the fight against poverty; the measures implemented to face the crisis will only play a marginal role in this respect.

Key words: crisis, poverty, social protection models, activation

JEL codes: I32, I38, J08, J65

¹ Ce document est issu d'un travail de recherche financé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Une synthèse de cette recherche sera publiée dans les Travaux de l'ONPES.

* Université Paris 1, Centre d'Economie de la Sorbonne, baptiste.francon@univ-paris1.fr

** Université Paris 1, Centre d'Economie de la Sorbonne, et Centre d'Etudes de l'Emploi, mathilde.guergoat-lariviere@univ-paris1.fr

Malgré la reprise de la croissance constatée en Europe, la crise de l'emploi engendrée par la crise économique mondiale se poursuit. Les destructions brutales et massives d'emplois ont provoqué l'arrivée au chômage de nombreux travailleurs. Cet accroissement du nombre de demandeurs d'emploi conduit à s'interroger sur la capacité des différents pays européens à enrayer le risque accru de pauvreté qui en découle. Ce risque dépend à la fois des systèmes de protection sociale déjà en place et des mesures complémentaires prises face à la crise. Bien qu'exclues du champ de compétence communautaire au même titre que les autres politiques sociales, les politiques de lutte contre la pauvreté font l'objet d'une concertation au niveau européen à travers la Méthode Ouverte de Coopération « Inclusion et Protection Sociale ». Malgré ce souhait de coordination, la diversité des modèles sociaux européens ainsi que la variété des mesures prises face à la crise laissent pourtant deviner des évolutions contrastées selon les pays.

Pour la clarté de notre exposé, nous avons choisi de nous focaliser sur cinq pays majeurs de l'Union Européenne. Cela nous permettra de replacer les phénomènes de pauvreté dans leur contexte national. Par souci de représentativité chaque « modèle social »² est étudié : l'Allemagne et la France pour le modèle continental, le Royaume-Uni pour le modèle libéral, la Suède pour le modèle nordique et l'Espagne pour le modèle méditerranéen. Nous chercherons notamment à mettre en relation les phénomènes de pauvreté avec les caractéristiques institutionnelles de chaque modèle.

Dans un premier temps, nous présentons les différents systèmes de protection sociale et leur capacité relative à combattre la pauvreté avant que la crise ne se déclare. Nous insistons particulièrement sur le lien entre emploi et pauvreté, puisqu'il s'annonce déterminant pour comprendre les enjeux sociaux de la dégradation actuelle du marché du travail. Par ailleurs, nous analysons les réformes récentes des systèmes de protection sociale, qui articulent les politiques de lutte contre la pauvreté aux politiques d'activation.

Dans un deuxième temps, nous examinons l'impact social de la crise. Cet impact est pour l'instant difficile à établir en l'absence de statistiques sur l'évolution récente des taux de pauvreté. Nous avons donc été amenés à nous concentrer sur la crise de l'emploi, qui devrait être le principal vecteur de l'accroissement des phénomènes de pauvreté en Europe. Nous passons également en revue les différentes mesures prises face à la crise, notamment celles qui sont susceptibles d'en limiter le coût social.

I – Comment les différents modèles sociaux européens luttent-ils contre la pauvreté ?

Comprendre la capacité des différents modèles sociaux européens à lutter contre la pauvreté suppose d'abord de connaître l'ampleur de ce phénomène selon les pays et sa répartition entre les différents groupes sociaux. La générosité et l'étendue de la protection sociale apparaissent comme des éléments déterminants pour expliquer les différences de taux de pauvreté entre pays. Dans un contexte de crise de l'emploi, la faculté des régimes d'assurance chômage à

² Cette partition suit la typologie proposée par Amable (2005) qui distingue en Europe quatre types de modèles. Les nouveaux pays membres de l'Union ne sont pas considérés dans cette étude en raison de leur éloignement relatif des autres modèles sociaux européens.

maintenir les chômeurs hors de la pauvreté semble notamment cruciale. Par ailleurs, nous verrons que ce panorama n'est pas figé, et que les réformes des systèmes d'indemnisation se sont multipliées ces dernières années en Europe. Ces réformes ont vu certains pays mettre en œuvre des politiques d'activation dont les modalités peuvent rentrer en conflit avec la lutte contre la pauvreté. Ces politiques d'activation sont également problématiques dans la mesure où elles ne ciblent pas suffisamment les catégories en dehors du marché du travail.

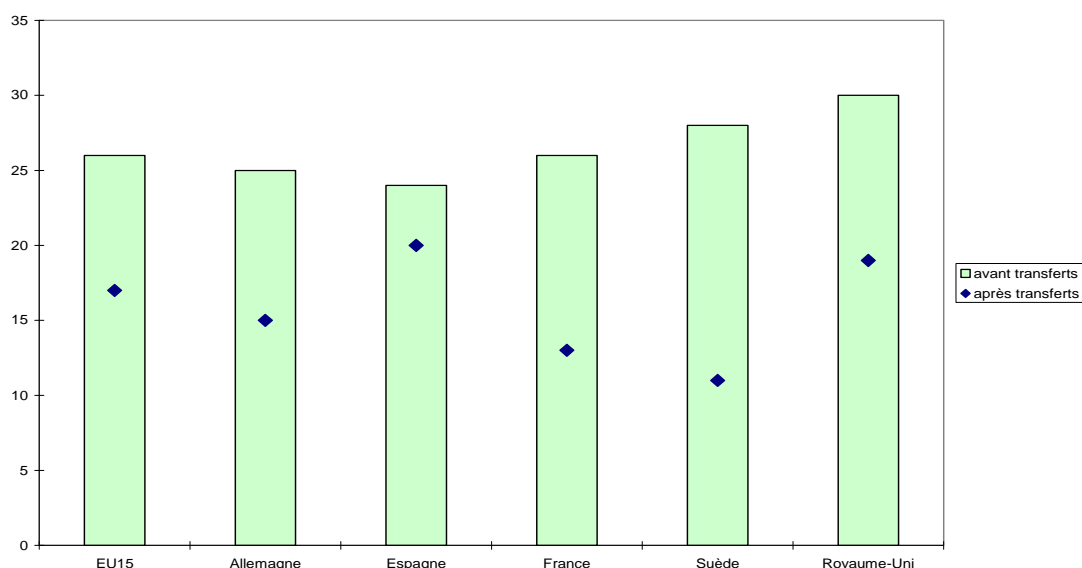
A. Le rôle de la protection sociale et de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté

1. L'importance des transferts sociaux explique en grande partie les performances relatives en termes de lutte contre la pauvreté

Le taux de risque de pauvreté monétaire est mesuré comme la proportion de personnes vivant avec moins de 60% du revenu médian après transferts sociaux. Ce taux dépend de deux facteurs : d'une part, du revenu primaire des ménages et d'autre part, de la manière dont il est redistribué entre eux. Les revenus primaires des ménages sont liés en grande partie aux revenus du travail. Par conséquent, le taux de pauvreté reflète dans une certaine mesure les inégalités dans la distribution des revenus du travail et dans l'accès à l'emploi (OCDE, 2008). Cependant, les transferts sociaux vont dans un deuxième temps atténuer ces inégalités par la redistribution qu'ils opèrent. Les systèmes de protection sociale, dont les caractéristiques varient fortement d'un pays de l'UE à l'autre, constituent donc un élément déterminant du taux de risque de pauvreté au sein d'un pays.

Le graphique 1 permet ainsi de rendre compte de la capacité moyenne des modèles sociaux à atténuer les risques de pauvreté en comparant les taux avant et après transferts sociaux. On constate d'une part, que les pays connaissent des taux de pauvreté avant transferts différents, et d'autre part, que la redistribution est plus ou moins efficace selon les pays. En moyenne, les transferts sociaux permettent de réduire le taux de risque de pauvreté d'un peu plus de 35% en Europe (UE 15). La Suède et la France se situent dans des positions relativement plus favorables que les autres pays étudiés ici : les transferts sociaux font décroître le risque moyen de pauvreté respectivement de 60% et de 50%. Ainsi, le taux de pauvreté après transferts sociaux s'établit à 11% en Suède et à 13% en France. En Espagne, le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux est plus faible que dans les autres pays mais la redistribution est relativement moins efficace : au total, l'Espagne connaît un taux de pauvreté après transferts de 20%, supérieur de cinq points à la moyenne européenne. Enfin, les transferts sociaux au Royaume-Uni et en Allemagne font baisser les taux de pauvreté de manière assez comparable (respectivement de 37% et de 40%) mais le moindre risque de pauvreté avant transferts en Allemagne lui permet d'atteindre un niveau après transferts nettement inférieur (15% contre 19% au Royaume-Uni).

Graphique 1 : Taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux (retraites exclues)



Source : Eurostat (EU-SILC, 2007)

De manière générale, la capacité des différents modèles à gérer le risque de pauvreté des populations dépend des transferts sociaux effectués des catégories les moins exposées vers les catégories les plus fragiles. Même dans les pays où ces transferts sont les plus généreux, certaines catégories de populations restent plus touchées que la moyenne : les chômeurs, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les immigrés, les handicapés... Les difficultés d'accès à l'emploi expliquent en grande partie les difficultés de la plupart de ces catégories défavorisées.

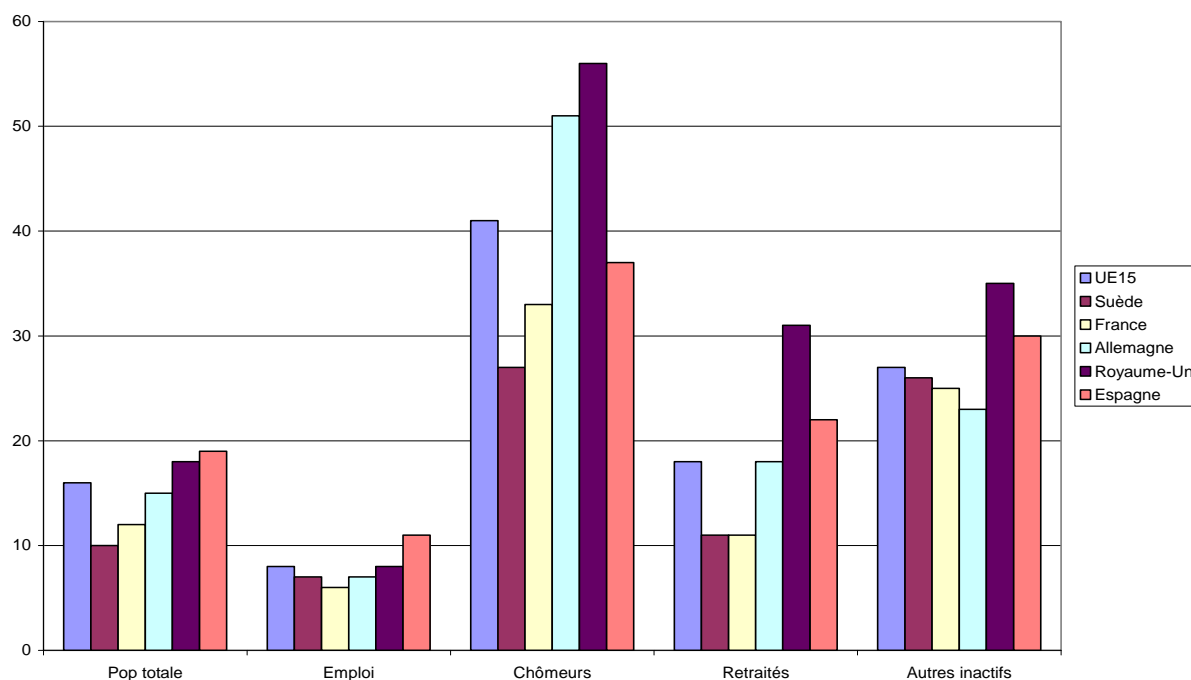
2. L'emploi, rempart essentiel contre la pauvreté des travailleurs et de leur famille

La comparaison des taux de pauvreté avant et après transferts donne une première idée de l'importance de la redistribution dans chaque pays. Néanmoins, ces valeurs moyennes éludent la question de la répartition de la pauvreté entre groupes sociaux, et notamment selon le statut sur le marché du travail. L'accès à l'emploi se révèle en effet déterminant, malgré le développement des phénomènes de pauvreté laborieuse lié à l'augmentation des formes d'emploi précaires (contrats à durée déterminée, intérim ou temps partiel). Ainsi les personnes en emploi restent relativement plus à l'abri de la pauvreté que toutes les autres catégories de population (graphique 2).

L'emploi apparaît donc comme un véritable rempart contre le risque de pauvreté. A l'inverse, les chômeurs et les « autres inactifs » (i.e. hors retraités) semblent les plus touchés par la pauvreté. Le taux de risque de pauvreté des chômeurs dans l'Union Européenne (UE 15 et UE 27) est en moyenne cinq à six fois plus fort que celui des personnes en emploi : dans l'UE 15, il s'élève à 8% pour les personnes en emploi tandis qu'il atteint 41% pour les chômeurs. Au sein des pays de notre étude, le Royaume-Uni et l'Espagne se démarquent par une pauvreté des inactifs (hors retraités) supérieure à la moyenne européenne (UE 15). Or le développement de mécanismes entraînant le basculement des chômeurs de longue durée vers l'inactivité implique d'observer attentivement le taux de pauvreté des inactifs. La très forte proportion d'inactifs au Royaume-Uni pose par exemple question : elle conduit peut-être à

sous-estimer le taux de pauvreté des chômeurs, puisque certains inactifs seraient comptabilisés en tant que chômeurs de longue durée dans d'autres pays. Cependant, il reste difficile de trouver une explication globalement pertinente pour cette catégorie de population qui a toutes les chances de rassembler des personnes ayant des profils extrêmement divers (chômeurs découragés, handicapés, femmes au foyer etc.).

Graphique 2 : Taux de risque de pauvreté par activité



Source : Eurostat (EU-SILC 2007) / Taux de risque de pauvreté selon l'activité la plus fréquente au cours de l'année précédente (personnes de 16 ans et plus, seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian)

Si le nombre de travailleurs pauvres s'est effectivement accru en Europe au cours des dernières années, on constate que l'emploi reste un facteur majeur d'évitement de la pauvreté. De plus, la crise actuelle et son impact sur l'accroissement du nombre de chômeurs, sans éluder complètement la question de la pauvreté laborieuse, conduit à se focaliser davantage sur le risque encouru par les personnes privées d'emploi.

3. Les chômeurs : une catégorie fragile qui connaît des risques variés selon les pays

Si l'emploi semble jouer partout un rôle fortement protecteur contre la pauvreté, on remarque en revanche des différences notables en termes de pauvreté des chômeurs. Au sein des pays choisis pour cette étude, ce taux varie de 27% en Suède à 56% au Royaume-Uni alors que la moyenne se situe à 41% dans l'UE 15. L'Allemagne frôle les niveaux du Royaume-Uni avec 51% de chômeurs pauvres tandis que la France et l'Espagne se trouvent dans la moyenne basse avec respectivement 33% et 37% de chômeurs vivant sous le seuil de pauvreté.

Les écarts de pauvreté entre chômeurs s'expliquent de différentes façons. Elle est tout d'abord liée à la générosité de l'assurance chômage. Les conditions d'éligibilité aux systèmes d'indemnisation du chômage, les montants des prestations ainsi que leurs durées de versement expliquent une part importante de ces différences de risque de pauvreté. Mais par ailleurs,

deux facteurs plus spécifiques peuvent jouer. Tout d'abord, la proportion de chômeurs de longue durée a une incidence importante, puisque les droits diminuent très rapidement lors d'épisodes de chômage prolongés. Les chômeurs en fin de droits sont alors pris en charge par le système d'assistance, dont le montant est le plus souvent fixé en-dessous du seuil de pauvreté. Ensuite, la structure du marché du travail est importante elle aussi, notamment la proportion de travailleurs précaires. En effet, leur couverture par l'assurance chômage est, soit plus faible, soit inexistante, puisqu'elle dépend des contributions antérieures dans les régimes non forfaitaires.

Le régime d'assurance chômage britannique basé sur une indemnisation forfaitaire sous conditions de ressources peine à maintenir ses chômeurs au-dessus du seuil de pauvreté, avec le taux le plus élevé parmi les pays de notre étude. Les montants d'indemnisation sont en effet extrêmement bas (Lefresne, 2008). De plus, les conditions de ressources fixées pour l'obtention d'une allocation sont particulièrement restrictives. Les personnes vivant en couple ne peuvent par exemple pas prétendre à une indemnisation si leur conjoint(e) travaille plus de 24h par semaine. Comme nous l'avons déjà remarqué, il n'en reste pas moins que ce taux est peut-être sous-estimé, étant donné le nombre d'inactifs pauvres qui seraient comptabilisés en tant que chômeurs dans d'autres pays.

L'Allemagne semble également avoir des difficultés à préserver ses chômeurs de la pauvreté. Pourtant, son assurance chômage offre de bons taux de remplacement, même si la durée d'indemnisation a été fortement réduite par les lois Hartz. Ces difficultés s'expliquent en fait en grande partie par la très forte proportion de chômeurs de longue durée (plus de 50% des chômeurs en 2007) et de très longue durée, ces phénomènes affectant relativement plus qu'ailleurs les 25-49 ans. Après épuisement progressif de leurs droits, ils ne bénéficient plus que de l'assistance minimum et tombent alors sous le seuil de pauvreté.

La Suède se situe à l'autre bout du spectre avec 27% de chômeurs pauvres ce qui concorde avec un système d'indemnisation généreux à la fois en termes de montants et de durées de versement. La Suède fait également partie avec ses voisins nordiques des pays européens où la proportion de chômeurs couverts par l'indemnisation chômage est parmi les plus fortes, bien qu'une réforme récente ait provoqué une chute du nombre de chômeurs couverts par une assurance. Par ailleurs, la faible proportion de chômeurs de longue durée (14% en 2007) contribue également à la bonne performance suédoise.

La France parvient, elle aussi, à maintenir une grande majorité de ses chômeurs au-dessus du seuil de pauvreté, en dépit d'une forte proportion de chômeurs de longue durée. Cela s'explique par différents facteurs. D'une part, le régime d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux garantit une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) en moyenne supérieure au seuil de pauvreté. D'autre part, la situation familiale des chômeurs joue un rôle majeur : la présence d'un conjoint en emploi ainsi que le versement de prestations selon la forme du ménage (allocations familiales, aides au logement...) réduit considérablement le risque de pauvreté des demandeurs d'emploi (Drees, 2006).

L'Espagne enfin se trouve plutôt dans la fourchette basse en termes de pauvreté des chômeurs alors que les travailleurs espagnols sont relativement plus exposés à la pauvreté que leurs voisins européens. Cette spécificité espagnole tient notamment au fait que les réformes du marché du travail engagées depuis le milieu des années 1980 ont conduit à une dualisation particulièrement marquée. Elle se caractérise par une proportion considérable d'emplois temporaires (près de 30% de l'emploi total), relativement plus exposés à la pauvreté.

L'assurance chômage reste en revanche relativement généreuse, à la fois pour les taux de remplacement et pour la durée d'indemnisation du chômage : elle se maintient à des niveaux permettant à la plupart des chômeurs de ne pas tomber dans la pauvreté. Cependant l'importante dualisation du marché du travail espagnol laisse penser que cette assurance généreuse est en fait réservée aux groupes de travailleurs les plus privilégiés, ce qui pourrait s'avérer préoccupant pendant la crise actuelle.

B. Quelles sont les logiques de lutte contre la pauvreté à l'œuvre et qui ciblent-elles ?

Intéressons nous maintenant aux politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre avant la crise. Dans la perspective d'une hausse du chômage, nous sommes notamment amenés à étudier le mouvement récent de réformes du marché du travail de ces dernières années, et son articulation avec la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, on peut s'attendre à un impact de ces réformes sur le risque de pauvreté des personnes privées d'emploi par la crise. Par ailleurs, nous compléterons ce tour d'horizon par une présentation de politiques de lutte contre la pauvreté ciblées sur d'autres populations fragiles. Nous verrons que certaines d'entre elles ont aussi évolué pour prendre en compte certains groupes sociaux particulièrement touchés, tels que les enfants ou les personnes âgées.

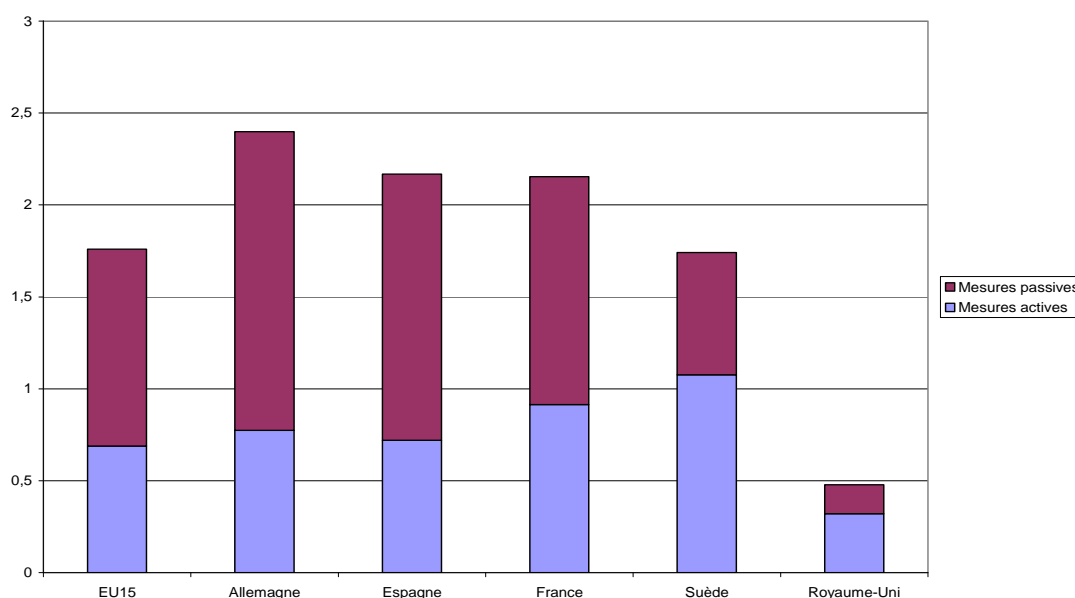
1. Réformes récentes du marché du travail, logiques d'activation et pauvreté

La distinction entre modèles de protection sociale ou plus généralement entre modèles de capitalisme a souvent été associée, en particulier dans les travaux d'institutions internationales telles que l'OCDE ou la Commission Européenne, à la mise en avant du modèle libéral comme l'idéaltype vers lequel il faudrait tendre. Depuis le début des années 2000, les conclusions de ces travaux se font plus nuancées et prennent en considération le fait que les pays appartenant au modèle nordique parviennent à des résultats tout aussi honorables et souvent bien meilleurs en termes d'équité. Les réformes menées en Europe au cours des dernières années, en particulier celles visant le fonctionnement du marché du travail, se sont donc appuyées sur ce qui a été présenté comme les facteurs de réussite de ces deux modèles et notamment sur ce que l'on appelle les politiques d'activation. Le terme d'activation fait référence à la dichotomie entre mesures passives et mesures actives du marché du travail, les premières englobant les dispositifs de soutien au revenu (essentiellement les allocations chômage) tandis que les secondes représentent les autres mesures prises pour faciliter le retour à l'emploi telles que les programmes de formation des chômeurs, d'incitation au retour à l'emploi, le soutien aux créations d'emplois etc.

Ces politiques sont originellement des politiques de l'emploi mais leur rôle dans la lutte contre la pauvreté a été particulièrement mis en avant dans certains pays ces dernières années : en facilitant le retour des chômeurs vers l'emploi, elles sont censées permettre la réduction du risque de pauvreté. Ces politiques d'activation revêtent en effet une volonté de favoriser l'insertion des personnes par l'emploi et comptent sur le fait, en particulier dans des contextes de contrainte budgétaire forte, que l'emploi serve comme premier levier de lutte contre la pauvreté. L'emploi apparaissant comme le premier rempart contre la pauvreté, en dépit du développement de la pauvreté laborieuse, l'activation des chômeurs est donc vue comme un instrument essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

Pourtant, les politiques d'activation comportent un risque important en termes d'accroissement de la pauvreté, en particulier si elles se font au détriment de mesures passives de soutien au revenu ou si elles conduisent à exclure certains chômeurs des systèmes d'indemnisation. Par ailleurs, on peut se demander si la mobilisation de ce concept d'activation ne sert pas à justifier les montants des aides allouées. Cependant, sous une même dénomination se trouvent des dispositifs très différents, notamment dans leur articulation avec les mesures dites passives. Par exemple, si la proportion de mesures actives dans les politiques du marché du travail est assez semblable au Royaume-Uni et en Suède (entre 60% et 70%), l'ampleur de ces politiques ne se comprend qu'à la lumière des montants investis. La Suède alloue 1,75% de son PIB aux politiques du marché du travail tandis que le Royaume-Uni en dépense moins de 0,5% (graphique 3). Cela se traduit dans le système d'indemnisation britannique par un montant extrêmement faible alloué aux mesures passives de soutien au revenu des chômeurs. A l'inverse, le système suédois permet à la fois un soutien au revenu généreux et des mesures actives complémentaires. Les logiques d'activation, si elles sont symboliques des deux modèles, recouvrent donc des réalités très différentes, qui s'accordent plus ou moins bien avec une logique de réduction de la pauvreté.

Graphique 3 : Dépenses actives et passives des politiques du marché du travail (en % du PIB)



Source : Eurostat (LMP database, 2007)

Malgré des spécificités nationales toujours marquées, les logiques d'activation des chômeurs qui se sont répandues en Europe à travers les réformes du marché du travail engagées ces dernières années ont entraîné une certaine forme de convergence. Dans l'ensemble, on constate un durcissement des critères d'éligibilité aux dispositifs d'assurance chômage ainsi qu'une réduction des montants et des durées d'indemnisation associés. L'importance des logiques d'assurance tend à diminuer au profit de mesures d'assistance conditionnées à la reprise d'un emploi. Cette moindre importance des dispositifs d'assurance s'accompagne en général d'une redéfinition de l'« emploi convenable » en termes de salaire, de qualification, ou encore de temps de trajet. Parallèlement, des dispositifs visant à « rendre le travail payant » sont mis en place afin d'inciter financièrement les chômeurs à reprendre un emploi, même précaire. Les mesures de formation – qui font aussi partie des mesures dites actives – occupent également une place importante ; mais l'évolution de la structure des mesures

actives montre que la part des montants alloués en moyenne en Europe aux incitations à l'emploi a tendance à croître, relativement aux autres types de mesures (Commission Européenne, 2008b).

Le Royaume-Uni, en tant qu'exemple « polaire », n'a finalement pas connu de véritable réforme de son système de protection des chômeurs ces dernières années puisque les logiques d'activation sont depuis longtemps en place. Cependant, en même temps que des efforts de soutien au revenu ont été réalisés pour réduire la pauvreté de certains groupes vulnérables, la lutte contre la pauvreté des personnes d'âge actif se repose de plus en plus sur l'activation. Cela se traduit notamment par des réformes visant à mieux contrôler les inactifs pour raisons d'invalidité en rendant le versement de prestations conditionnel au passage d'examens de vérification de leur invalidité (« Work Capability Assessment ») et, pour les moins handicapés, à des entretiens réguliers pouvant permettre un potentiel retour progressif vers l'emploi. Parallèlement, se sont développés les dispositifs visant à rendre le travail payant c'est-à-dire permettant de bénéficier de réductions ou de crédits d'impôts en cas de reprise d'emploi, qui visent les parents chômeurs ou inactifs. La lutte contre la pauvreté des enfants passe donc également par des mesures d'activation de leurs parents.

En Espagne, la pauvreté des chômeurs est un peu plus faible que la moyenne européenne (UE 15). La principale tentative de réforme de l'indemnisation chômage en Espagne – qui prévoyait un très fort durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage et des obligations pour les chômeurs – s'est soldée par un échec retentissant à la fin de l'année 2002. En 2003, une version très édulcorée du texte a néanmoins imposé quelques nouvelles restrictions aux demandeurs d'emploi qui sont maintenant tenus de signer un contrat avec le service de l'emploi, dans lequel ils s'engagent à chercher activement un emploi, à participer aux actions améliorant leur employabilité, et à accepter toute offre d'emploi « adéquat » (Vincent, 2008). Bien que les mesures adoptées dans cette deuxième loi concordent avec la logique d'activation décrite plus haut, l'échec de la réforme espagnole de 2002 a permis de conserver un filet de sécurité pour les demandeurs d'emploi qui peut expliquer les performances plutôt convenables de l'Espagne en matière de pauvreté des chômeurs.

Les réformes récentes de l'assurance chômage en Allemagne ont également suivi cette logique d'activation en durcissant les conditions d'acceptabilité d'un emploi à travers la mise en application de plusieurs vagues de réformes connues sous le nom de lois Hartz (I à IV). La réduction des durées d'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage, en particulier pour les chômeurs de plus de 45 ans, a été associée à une redéfinition de l'« emploi convenable » et au renforcement des contrôles (Chagny, 2005). Mais les mesures les plus importantes de ces lois Hartz concernent la réforme en profondeur du système d'assistance chômage qui prend le relais du régime d'assurance pour les chômeurs en fin de droit ou pour ceux n'ayant pas assez cotisé. Les montants des dispositifs d'assistance sont forfaitaires et les conditions d'acceptabilité d'un emploi pour les personnes ayant basculé sur le régime d'assistance particulièrement contraignantes. Une forme particulière de contrats a été créée afin de « rendre le travail payant » pour les personnes profitant du régime d'assistance et de faire ainsi disparaître les trappes à inactivité. Ces incitations monétaires à la reprise d'un emploi fonctionnent par un système d'impôt négatif.

La France a également distillé des principes d'activation dans toutes les réformes de l'indemnisation chômage mises en place ces dernières années : introduction d'un guichet unique, redéfinition des obligations pour les demandeurs d'emploi, réduction des durées d'indemnisation. La durée d'indemnisation maximale a notamment été réduite de trente-trois

mois à vingt-trois mois en 2002. Néanmoins, les montants des indemnités associés à d'autres types d'aides permettent à la France de maintenir un taux de pauvreté des chômeurs relativement bas.

La Suède a également mis en place un certain nombre de réformes de son système d'indemnisation du chômage depuis le début des années 2000 (Jolivet, Mantz, 2007). Le nombre d'heures travaillées par mois pour pouvoir prétendre à l'indemnisation a été augmenté et les conditions d'acceptation d'un emploi élargies (en termes de qualification et de proximité géographique). Le système suédois demeure cependant généreux, et bien que mettant l'accent sur les mesures actives, conserve une part importante de son PIB consacré aux dépenses d'indemnisation qui garantissent des taux de pauvreté relativement faibles parmi les chômeurs.

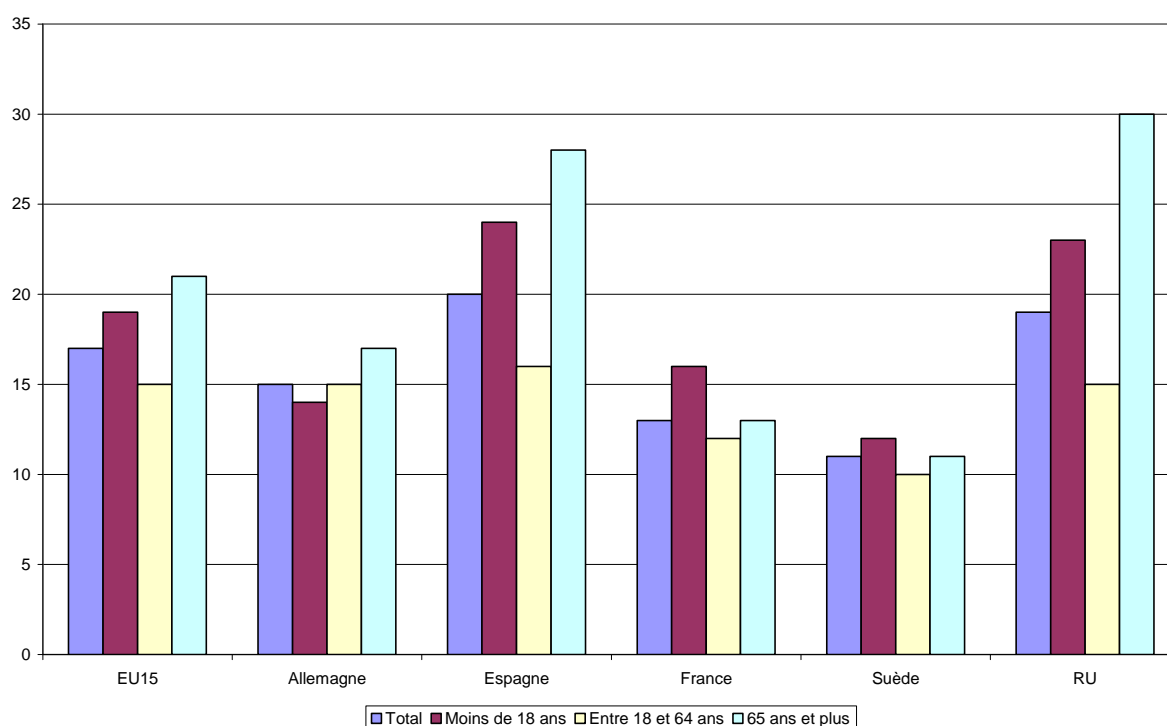
2. Lutter contre la pauvreté des « non activables »

Si les politiques de lutte contre la pauvreté ont eu tendance à se coordonner, pour les personnes d'âge actif, autour des mesures d'activation, elles ont partout conservé un volet de soutien aux revenus, en particulier pour les personnes fondamentalement non « activables » que sont les enfants, les personnes âgées, les handicapés etc.

Néanmoins, la pauvreté de ces populations est souvent à mettre en relation avec celle des personnes d'âge actif. La pauvreté des enfants est en effet intimement liée à l'activité de leur(s) parent(s) : elle découle de la situation de leurs parents sur le marché du travail, de la forme du ménage et des transferts sociaux en leur faveur. De même, la pauvreté des personnes âgées est souvent indirectement liée aux revenus de leur travail antérieur.

Le graphique 4 montre les disparités européennes en termes de pauvreté par âge : on remarque que l'Espagne et le Royaume-Uni sont deux pays caractérisés par une distribution « en V » de la pauvreté, c'est-à-dire que les moins de 18 ans et les plus de 65 ans sont beaucoup plus touchés que la tranche d'âge intermédiaire (18-64 ans). L'Allemagne, la France et la Suède sont quant à elles caractérisées par une répartition de la pauvreté relativement homogène entre tranches d'âge.

Graphique 4 : Répartition de la pauvreté par âge



Source : Eurostat (EU-SILC 2007)

La pauvreté des enfants est particulièrement importante en Espagne et au Royaume-Uni où près d'un quart des moins de 18 ans vivent sous le seuil de pauvreté. En Allemagne et en Suède, les niveaux sont à l'inverse particulièrement bas par rapport à la moyenne européenne, respectivement à 14% et à 12%. Dans tous les pays cependant, la multiplication des nouvelles formes familiales et en particulier des familles monoparentales éprouve la capacité des systèmes de protection sociale à trouver des réponses adaptées. Les enfants pauvres sont en effet majoritairement issus de familles nombreuses ou de familles monoparentales. A titre d'exemple, un ménage constitué d'un parent seul avec un ou des enfants dépendants est confronté à un risque de pauvreté de 24% en Suède, de 34% en Espagne et en Allemagne et de 44% au Royaume-Uni.

Les mesures visant à réduire la pauvreté des enfants se sont multipliées au Royaume-Uni, tout en maintenant l'accent sur la logique d'activation : la lutte contre la pauvreté des enfants passe donc à la fois par le versement d'aides plus généreuses, mais également par l'activation de leur(s) parent(s). Les mesures visant à rendre le travail payant pour des personnes qui, en reprenant un emploi, doivent trouver un moyen de garde d'enfant ont été développées sous la forme de crédit d'impôt ou à travers la création directe (mais limitée) de structures d'accueil. Cependant, bien que les efforts de lutte contre la pauvreté des enfants aient porté des fruits (baisse de la pauvreté depuis 1998), celle-ci demeure encore élevée au Royaume-Uni (Middleton, 2006).

En Espagne, la pauvreté des enfants est principalement liée à une intensité du travail réduite au niveau du ménage, liée notamment aux faibles taux d'emploi des femmes. A ce premier aspect peut également se greffer un problème de faible salaire puisqu'on a vu que les travailleurs pauvres étaient relativement nombreux en Espagne. Malgré cet état de fait, les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants restent assez limitées et leur efficacité semble médiocre (Commission Européenne, 2008c). Cette faiblesse de la politique de lutte

contre la pauvreté en Espagne est partiellement compensée par la solidarité intergénérationnelle qui joue toujours un rôle de substitution pour atténuer la pauvreté des familles.

En Suède la répartition par âge du risque de pauvreté est moins défavorable aux enfants, et en Allemagne, elle leur est même favorable. L'existence d'un système de protection sociale généreux, mais surtout étendu peut expliquer ces bonnes performances relatives. En Allemagne, les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants passent principalement par des aides complémentaires attribuées aux parents. Elles sont relativement généreuses pour les chômeurs et ciblent aussi les plus bas revenus. En Suède, des transferts sociaux substantiels complétés par des structures de garde très développées permettent de combattre efficacement la pauvreté des enfants.

A l'instar de l'Allemagne et de la Suède, la répartition de la pauvreté par âge est plutôt homogène en France, bien que la pauvreté des enfants y soit un peu plus développée (16%). Les familles monoparentales et les familles de quatre enfants et plus sont les plus touchées par le risque de pauvreté, souvent lié à une faible intensité d'emploi au sein du ménage (CERC, 2004). Les transferts sociaux liés à la présence d'enfants exercent cependant une bonne redistribution horizontale, i.e. entre familles avec enfants et familles sans enfants. On remarque toutefois que le taux de pauvreté des enfants a tendance à croître avec leur âge, résultat d'une politique plus orientée vers les aides à la petite enfance.

Les personnes âgées constituent, comme les enfants, une classe fragile avec un taux de risque de pauvreté plus élevé que l'ensemble de la population : elles sont 21% dans l'UE 15 à vivre sous le seuil de pauvreté, et cette pauvreté est encore renforcée pour les personnes vivant seules. Le niveau de pauvreté des plus de 65 ans dépend lui principalement de leur activité passée et du régime de retraite auquel ils ont droit, et notamment de sa plus ou moins grande contributivité. Le Royaume-Uni et l'Espagne sont à nouveau les pays les plus affectés par la pauvreté des personnes âgées : 28% des plus de 65 ans vivent sous le seuil de pauvreté en Espagne et ils sont 30% au Royaume-Uni. Cette situation comparable connaît pourtant des explications différentes. Le régime de retraite espagnol est caractérisé par des pensions faibles en lien avec des salaires faibles et de hauts niveaux de chômage qui réduisent la durée de cotisation (Caussat, Lelièvre, 2005). Le haut niveau de pauvreté des retraités britanniques est plutôt à mettre en lien avec la présence de régimes de retraites disparates, sources d'inégalités importantes entre les cotisants. Les prestations du régime public sont fixées à un niveau très bas et sont dans la plupart des cas complétées par une affiliation à une caisse de retraite privée. Par ailleurs, l'augmentation de la part de capitalisation et de la contributivité a contribué à dégrader les conditions de retraite pour les plus pauvres.

A l'inverse, en Suède, en France et en Allemagne, les taux de pauvreté des personnes âgées restent en deçà de la moyenne européenne grâce à des régimes de retraite généreux et principalement fondés sur des principes de répartition. Cependant, le régime de retraite suédois a fait l'objet d'une réforme récente visant à renforcer la contributivité du régime (Jolivet, 2007). Cette évolution risque donc de remettre en question l'égalité des personnes âgées face au risque de pauvreté dans la mesure où les plus pauvres cotisent moins pendant leur vie active.

Les jeunes de 18 à 24 ans (non représentés sur le graphique) constituent aussi un groupe assez fragile en termes de pauvreté, notamment parce qu'une grande partie d'entre eux sont des primo demandeurs d'emploi et n'ont à ce titre aucun droit en matière d'assurance chômage.

De plus, les minima sociaux sont souvent réservés aux plus de 25 ans et excluent donc de fait les plus jeunes qui sont censés profiter d'un soutien financier familial. Les divergences entre pays sont plutôt difficiles à analyser puisqu'à cet âge subsiste souvent le choix de quitter ou non le domicile parental et que cette décision a un impact direct sur le taux de pauvreté des jeunes. On remarque ainsi que la Suède se démarque négativement pour une fois des autres pays : les 18-24 ans ayant tendance à quitter le domicile familial plus tôt que dans les autres pays européens, leur risque de pauvreté s'élève à 27% (contre 20% en moyenne dans l'UE15).

Ce bref panorama des situations de pauvreté par âge dans l'Union Européenne tend à montrer que la lutte contre la pauvreté ne peut faire l'économie de mesures passives d'aide aux revenus. En effet les logiques d'activation sont inefficaces à toucher certaines populations en dehors du marché du travail, alors même qu'elles sont très affectées par le risque de pauvreté.

II – L’impact de la crise sur la pauvreté

Dans le prolongement de la crise financière et de la récession mondiale, la situation économique de l’Union Européenne s’est fortement dégradée en 2009, son PIB chutant de près de 4%. Si le PIB de la plupart des pays membres devrait se stabiliser ou croître en 2010, cela ne sera pas suffisant pour empêcher une détérioration encore plus importante du marché du travail : la chute de l’emploi a été de 2,5% en 2009 dans l’UE, et devrait se poursuivre en 2010 (avec une nouvelle chute de 1,5%, selon les prévisions de la Commission Européenne (SPC-EC 2009)).

Tableau 1 : Taux de croissance du PIB en volume : variation en pourcentage par rapport à l’année précédente

	2008	2009	2010
Union Européenne (15 pays)	0.6	-4.0	-0.1
Allemagne	1.3	-5.4	0.3
Espagne	0.9	-3.2	-1.0
France	0.4	-3.0	-0.2
Suède	-0.2	-4.0	0.8
Royaume-Uni	0.6	-3.8	0.1

Source : Eurostat

Or l’impact social de la crise est principalement lié à la dégradation des conditions d’emploi. Le risque de pauvreté s’accroît pour ceux qui ont perdu leur emploi, et également pour l’ensemble du ménage qui dépend de ce revenu. Dans cette optique, les systèmes de protection sociale, et particulièrement l’assurance chômage, jouent un rôle crucial. En soutenant le revenu ils permettent de modérer le coût économique, mais aussi le coût humain de la crise. Cependant les stabilisateurs automatiques sont loin d’être suffisants pour limiter l’impact d’une crise de cette ampleur. Cette partie sera consacrée à présenter les différentes politiques mises en place en réponse à la crise actuelle et dans quelle mesure elles peuvent influencer sur l’évolution du risque de pauvreté. Nous verrons que les réactions ont varié en raison de contextes nationaux divergents : d’une part, la crise n’a pas frappé chaque pays avec la même intensité et d’autre part, certains pays ont pu se reposer en partie sur l’existence de stabilisateurs automatiques. Cependant, il serait abusif de penser que les réactions à la crise sont essentiellement dictées par ces paramètres, et nous verrons qu’elles se différencient également par la philosophie des mesures mises en œuvre.

A. L’impact de la crise sur le chômage a varié selon les pays

Nous avons tout d’abord choisi de centrer notre analyse sur la situation du marché du travail car nous ne disposons pas encore de statistiques sur l’évolution récente du taux de pauvreté monétaire. Comme nous l’avons vu, l’emploi est en effet la plus importante barrière contre la pauvreté pour les personnes en âge de travailler. Ses bénéficiaires se répercutent également sur les individus en situation de dépendance, tels que les enfants. Indirectement, il protège aussi les retraités puisque les prestations sont le plus souvent liées aux revenus antérieurs. On peut donc raisonnablement penser que l’impact social de la crise passe principalement par ses effets dépressifs sur le marché du travail. Ceux-ci se font véritablement sentir depuis le dernier trimestre de 2008, et cette dégradation se poursuivra vraisemblablement en 2010 pour tous les pays de notre étude. Cependant la situation est très contrastée d’un pays à l’autre, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 : Evolution récente du taux de chômage, données désaisonnalisées

	07/2007	07/2008	07/2009
Union européenne (15 pays)	7,0	7,1	9,1
Allemagne	8,3	7,2	7,6
Espagne	8,2	11,4	18,5
France	8,3	7,8	9,7
Suède	6,0	6,2	8,4
Royaume-Uni	5,3	5,7	7,8

Source : Eurostat, LFS

La situation est particulièrement préoccupante en Espagne avec une envolée du taux de chômage dès 2008. L'importance dans l'économie de secteurs particulièrement dévastés (l'industrie automobile, mais surtout la construction) peut aider à comprendre une hausse aussi brutale du taux de chômage. L'importance des contrats temporaires explique quant à elle sa rapidité. A l'inverse, la situation en Allemagne semble étonnamment stable, alors même que son PIB a été le plus affecté par la crise en 2009. La conjoncture très favorable du marché du travail allemand juste avant la crise et le recours massif au chômage partiel peuvent expliquer cette bonne performance. La France, la Suède et le Royaume-Uni ont connu quant à eux une dégradation dans la moyenne européenne.

Ces différences méritent cependant d'être nuancées, et ne fournissent pas une information définitive sur les performances relatives des marchés du travail face à la crise. Les prévisions de l'OCDE pour 2010 (OCDE, 2009a) sont défavorables pour tous les pays étudiés, et devraient conduire à niveler les différences observées : l'Allemagne devrait ainsi voir son taux de chômage augmenter plus rapidement que les autres pays, les effets du recours au chômage partiel se dissipant. L'Espagne restera beaucoup plus durement touchée, et son taux de chômage pourrait atteindre les 20%.

Le fait que la crise du marché du travail s'inscrive dans la durée est très préoccupant car elle aura ainsi un impact majeur sur le risque de pauvreté. Les indemnités fournies par l'assurance chômage vont dans un premier temps permettre d'amortir l'incidence de la chute de revenu liée à la perte d'emploi, particulièrement dans les pays où celle-ci est généreuse. Mais avec le prolongement d'un chômage élevé le recours aux prestations de l'assistance sociale va mécaniquement augmenter du fait de l'épuisement progressif des droits à l'indemnisation. Or, le plus souvent, celle-ci ne permet pas de maintenir les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté (Commission Européenne, 2008a). De ce point de vue, on peut s'attendre à une accélération de la progression du taux de pauvreté dans le temps. En 2008, le nombre de bénéficiaires de l'assistance n'avait pas encore augmenté significativement dans les pays considérés, à l'exception notable de l'Espagne qui est le pays ayant été touché le plus tôt par la crise de l'emploi. Une évolution similaire est donc à attendre pour l'ensemble des pays étudiés.

Du point de vue des populations touchées, la crise va renforcer le risque de pauvreté des plus défavorisés sur le marché du travail : les femmes, les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés, les faiblement qualifiés, les immigrés. Ces groupes devraient voir leur taux de chômage augmenter plus vite que la moyenne, en partie en raison de leur surreprésentation dans les emplois précaires. Cette situation risque d'accroître l'intensité de la pauvreté de ces populations puisqu'elles étaient déjà les plus vulnérables face au chômage. De plus, les

personnes dépendant des individus les plus confrontés au risque de chômage, et notamment les enfants élevés par leur seule mère voient également leur risque de pauvreté s'accroître.

Un autre aspect important de cette crise concerne le secteur immobilier. A nouveau, les situations sont contrastées d'un pays à l'autre. La crise immobilière a surtout touché l'Espagne et le Royaume-Uni (avec une baisse respective des prix à la vente en 2008 de 6,8% et de 22,5%), et la Suède dans une moindre mesure. Son impact sur la pauvreté est ambigu. D'un côté, la chute du prix des logements est susceptible de faire baisser les loyers, et donc d'améliorer l'accès au logement des plus pauvres. D'un autre côté, elle accroît la vulnérabilité des ménages qui se sont endettés pour devenir propriétaires, et confrontés par ailleurs à un risque de chômage accru. Le nombre de saisies à d'ailleurs explosé (en hausse de 128% en Espagne en 2008, de 70% au Royaume-Uni), même si elles ne concernent toujours qu'une part marginale des emprunteurs. Le surendettement concerne aussi des dépenses de consommation courantes, notamment en Espagne avec une hausse de 32,5% en 2008.

B. Les mesures prises face à la crise et leur impact sur la pauvreté

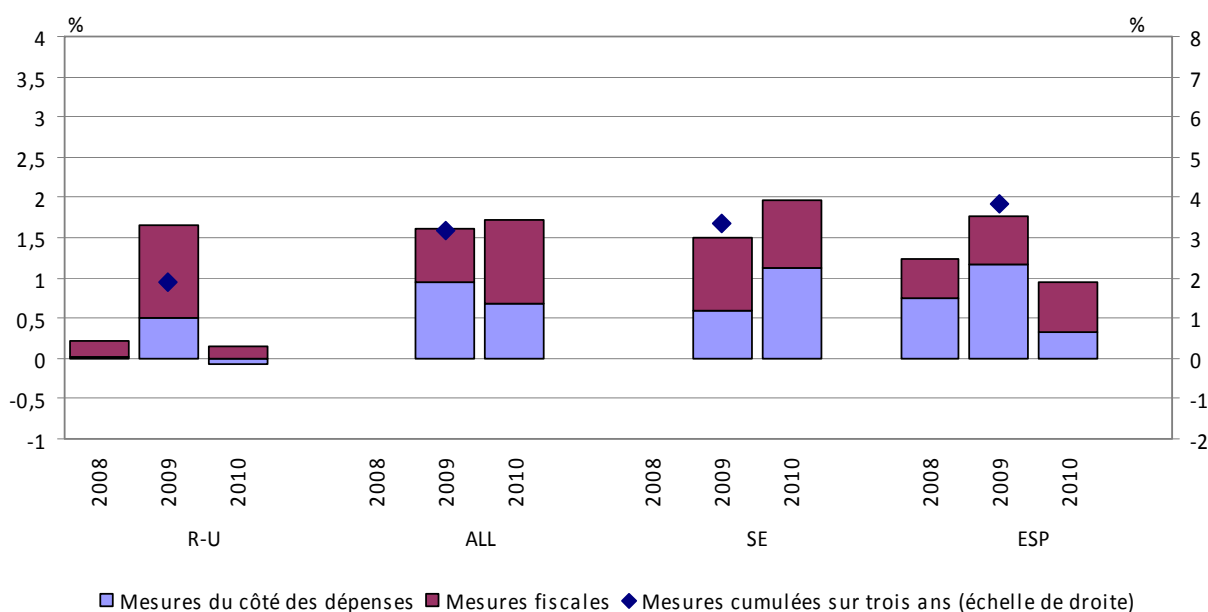
1. Une articulation entre mesures discrétionnaires et stabilisateurs automatiques différente selon les pays

Les mesures d'urgence mises en œuvre face à la crise sont susceptibles d'atténuer ses répercussions sociales et économiques. Pourtant, dans la plupart des pays de l'OCDE, les montants des politiques de relance budgétaire restent inférieurs aux dépenses de protection sociale induites par la crise. On observe également que le poids des politiques de relance est particulièrement important dans les pays où le poids des stabilisateurs automatiques est faible (OCDE 2009b, p.30). On peut alors imaginer que les politiques de relance sont venues compenser la faiblesse des dépenses de protection sociale pour atténuer les dommages sociaux de la crise.

Cependant, pour les pays de notre étude ce constat s'applique imparfaitement (voir graphique 5) car d'autres facteurs susceptibles d'influencer l'importance relative des plans de relance et des stabilisateurs entrent aussi en jeu, notamment la présence de plus ou moins grandes marges de manœuvre budgétaire. Si l'Espagne a fourni l'effort budgétaire le plus important dans le cadre du Plan E, c'est plus en raison de la virulence de la crise qui l'a touchée. La Suède et l'Allemagne ont de leur côté été très actifs dans leur politique de relance, alors même que le poids des stabilisateurs automatiques y est très important. Ce volontarisme a en fait été facilité par l'existence de marges de manœuvre budgétaires plus amples dans ces pays, grâce aux excédents dégagés juste avant la crise. A l'inverse, la modestie du programme de relance au Royaume-Uni peut s'expliquer en partie par des marges de manœuvre plus limitées. Le dispositif français est également relativement modeste, avec un plan de relance cumulé d'environ 1,5% du PIB de 2008³. L'effort sera cependant plus substantiel, si on y ajoute les dépenses prévues au titre du grand emprunt. Pour les pays étudiés il ne semble donc pas que les mesures discrétionnaires aient pour but de compenser une faiblesse relative des stabilisateurs automatiques.

³ Les données de l'OCDE pour la France ne sont pas reportées sur le graphique 5, car elles sous-estimaient largement l'ampleur du dispositif mis en place. Ceci peut s'expliquer par l'annonce relativement tardive des montants engagés dans le plan de relance français.

Graphique 5 : Dispositifs de relance budgétaire (en % du PIB de 2008)



Source : Estimations de l'OCDE à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, repris de OCDE, 2009b, p.32. Les pays sont classés par ordre croissant d'impact budgétaire cumulé total au cours de la période 2008-10 en termes de PIB 2008.

On peut distinguer deux grands types de mesures discrétionnaires dans ces programmes de relance. Certaines d'entre-elles sont clairement destinées à protéger les populations les plus vulnérables, notamment les chômeurs. C'est le cas des politiques de soutien direct au revenu et des politiques d'activation. Nous détaillons par conséquent l'ensemble de ces mesures dans la suite de cette partie. A l'inverse, il est évident que certaines dépenses des programmes de relance n'ont pas pour objectif principal de limiter l'impact social de la crise, et nous nous contentons donc de les passer brièvement en revue. Ainsi, chacun des pays étudiés a financé à plus ou moins grande échelle des aides aux secteurs les plus en difficulté : soutien à la finance, à l'industrie automobile (par des primes à la casse notamment), aux PME (souvent sous la forme d'exonération fiscale)... Les exonérations temporaires de cotisations sociales décidées en Allemagne vont dans le même sens. Il faut aussi noter l'importance des politiques d'investissement public dans ces mesures : elles visent les infrastructures, les nouvelles technologies, l'énergie ou le développement durable. Là aussi, la logique première de ces dépenses n'est pas de lutter contre la pauvreté, même si elles y contribuent indirectement en soutenant l'emploi. Une nuance importante concerne l'investissement dans les infrastructures de service public, car il est susceptible d'améliorer l'accès à celles-ci pour les plus démunis. Cet effort est particulièrement important en Allemagne dans le domaine de l'éducation et de la santé. Au Royaume-Uni, il concerne la santé et le logement social. Un programme de rénovation du parc immobilier plus modeste est également planifié en Espagne.

Attachés en partie à une logique de soutien à l'activité plutôt que de lutte contre la pauvreté, les programmes de relance ne sont qu'un substitut imparfait aux prestations de protection sociale. Parce qu'elles ciblent les catégories les plus vulnérables ces dernières sont plus à même de lutter efficacement contre la pauvreté. Ce constat est particulièrement vrai pour l'assurance chômage et le service public de l'emploi dans un contexte de crise du marché du travail. De la même façon qu'ils obtenaient les meilleures performances dans la lutte contre la pauvreté avant la crise, les pays avec les systèmes de protection sociale les plus développés sont les mieux armés face à celle-ci.

2. Des mesures de soutien au revenu des chômeurs et quelques « coups de pouce » ciblés

Dans la crise, le principal vecteur de l'accroissement du risque de pauvreté passe par la perte de l'emploi. Les dispositifs d'assurance chômage jouent alors un rôle primordial pour amortir la chute brutale de revenus qui s'en suit, et constitue donc la principale politique de soutien au revenu. Dans cette optique, certains pays ont mis en place des dispositions temporaires afin d'accroître la couverture de celle-ci. La Suède a raccourci la durée de cotisations nécessaires à l'ouverture de droits. En Espagne, la couverture a été accrue pour les salariés à temps partiel ou avec des périodes courtes de non-emploi. D'autres dispositions visent à accroître la générosité de l'assurance chômage. En Espagne, le temps d'attente avant la perception des allocations a été temporairement supprimée. En Allemagne, la durée d'indemnisation maximale a été prolongée de 18 à 24 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans (cette mesure avait en fait été décidée avant le début de la crise pour tempérer les lois Hartz). La situation en France apparaît beaucoup plus contrastée. D'un côté la convention de février 2009 a conduit à mieux prendre en compte les trajectoires des salariés précaires pour le calcul de leurs droits à l'indemnisation. Mais elle a en même temps fortement réduit la durée de cette même indemnisation pour d'autres catégories de travailleurs (Cornilleau, Elbaum 2009).

Différentes mesures ont également vu le jour pour venir en aide à une population plus large que les seuls chômeurs. Ainsi certaines politiques de soutien au revenu passent par des réductions ou des crédits d'impôts. En Espagne, 16 millions de contribuables vont bénéficier d'un crédit d'impôts de 400 euros en 2009. L'Allemagne a également ciblé d'importantes baisses d'impôt sur les plus bas revenus. Au Royaume-Uni, plus de 20 millions de contribuables ont profité d'une remise d'impôts de 120 livres sterling en 2008 : mais cette aide était la contrepartie d'une hausse générale des impôts décidée avant la crise. En France, le crédit d'impôt aux ménages a ciblé 5 millions de ménages à bas revenus, avec 186 euros distribués en moyenne. Les aides ponctuelles constituent un autre volet des politiques de soutien au revenu. Ces mesures concernent souvent les populations les plus vulnérables, et prennent la forme d'un « coup de pouce ». Si elles ont l'avantage de cibler des populations dans le besoin, le montant des aides attribuées n'est pas toujours très important. L'Allemagne a particulièrement visé le risque de pauvreté infantile à travers l'augmentation temporaire de 35 euros par mois du montant de l'aide aux enfants de chômeurs. A cela s'ajoute un versement ponctuel de 100 euros par enfant pour les ménages à bas salaires en 2009. Au Royaume-Uni, le gouvernement a accordé un versement de 60 livres à 15 millions de personnes vulnérables, principalement des retraités ; une aide au paiement du fioul a aussi été décidée. En France, une prime de solidarité active de 200 euros a été versée à 4 millions de ménages, et le minimum vieillesse a été revalorisé. Le dernier type de mesures de soutien au revenu est lié au surendettement. Le Royaume-Uni et l'Espagne, où ce problème se pose avec plus d'acuité, ont mis en place des systèmes de soutiens aux remboursements des emprunts pour les chômeurs.

Les mesures d'aide exceptionnelles mises à part, on ne peut finalement pas parler de bouleversements majeurs des systèmes d'indemnisation déjà en place avant la crise ; les régimes les plus généreux se révéleront donc là encore les plus protecteurs. Il est par ailleurs important de noter que les allocations d'assistance n'ont été revalorisées dans aucun des pays étudiés ici. Ce constat est préoccupant du point de vue du risque de pauvreté, puisque le nombre de leurs bénéficiaires devraient fortement s'accroître avec le prolongement de la crise.

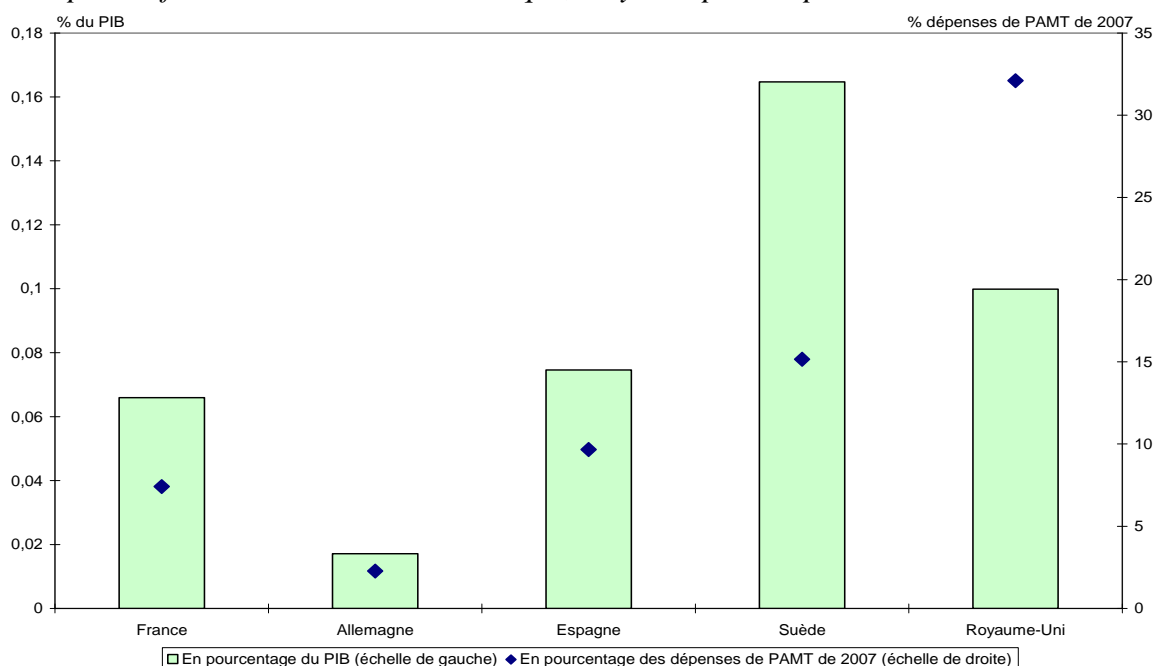
3. Les politiques d'activation toujours mobilisées dans le contexte de crise

Comme nous l'avons vu dans la première partie les politiques d'activation sont de plus en plus mises en avant pour leur capacité supposée à maintenir le lien avec l'emploi, premier rempart contre la pauvreté. Ces politiques ont été particulièrement mobilisées face à la crise. Il faut cependant noter que les mesures consistant à réduire les durées d'indemnisation ou à renforcer les obligations des chômeurs, généralement prises au nom de l'activation mais dont l'impact sur la pauvreté dans un contexte de crise de l'emploi serait particulièrement redoutable n'ont pas été mobilisées, à l'exception du Royaume-Uni. L'effet sur le risque de pauvreté des mesures d'activation prises face à la crise, tels que les soutiens aux créations d'emploi ou les programmes de formation, n'est pas aussi évident à déterminer que celui des mesures directes de soutien au revenu. Il faut en réalité distinguer entre les différents types de mesures prises. D'un côté, les soutiens ciblés aux créations d'emplois ont un impact direct sur le revenu des ménages qui en profitent. De l'autre, l'effet des politiques qui touchent à l'employabilité des chômeurs (programmes de formation et d'accompagnement, accroissement des moyens du service pour l'emploi) est plus difficile à évaluer. Elles présupposent en effet qu'il existe des emplois non pourvus, et que de telles mesures favorisent une réallocation au sein de l'économie. Une telle vision est peut-être justifiée à moyen terme, mais à court terme la crise se caractérise justement par une chute brutale du nombre d'emplois à pourvoir. Les effets des politiques qui améliorent l'employabilité ne seront donc pas immédiats, mais pourraient permettre de mieux préparer la sortie de crise.

Du point de vue des dépenses additionnelles effectuées, le graphique 6 confirme les spécificités nationales des politiques de l'emploi analysées dans la première partie. C'est au Royaume-Uni et en Suède qu'elles ont le plus augmenté, et en Allemagne – pour laquelle les chiffres ne prennent pas en compte les dispositifs de chômage partiel – qu'elles ont le moins augmenté, la France se situant dans une position intermédiaire. L'importance de l'effort espagnol mérite encore une fois d'être nuancée, étant donné la gravité de la dégradation de son marché du travail. Par ailleurs, la position avantageuse du Royaume-Uni lorsque l'on compare les dépenses additionnelles aux dépenses antérieures s'explique avant tout par le faible niveau habituel de ces dernières.

Les mesures ciblées de créations d'emploi prennent deux formes différentes ; certaines sont liées à des incitations monétaires (subventions, exonérations de cotisations) à l'embauche de populations en difficulté – dont le risque de basculer dans la pauvreté à cause de la crise est élevé – alors que les autres sont des créations nettes d'emploi public. Pour les premières il n'est donc pas toujours évident de distinguer les créations réelles par les entreprises des effets d'aubaine. Ces mesures ont été développées à grande échelle en Espagne et au Royaume-Uni. En Espagne, un fonds d'investissement permet aux autorités locales d'entreprendre des travaux publics. Les incitations ont été augmentées pour l'embauche à temps partiel, ainsi que pour l'embauche en emploi régulier de chômeurs avec enfants. L'ensemble de ces mesures visent à créer 300 000 emplois. Au Royaume-Uni, le gouvernement finance 150 000 emplois temporaires d'intérêt public, principalement destinés aux jeunes. Par ailleurs, les incitations pour embaucher des chômeurs en fin de droit ont été accrues. Enfin, on peut signaler en Suède la revalorisation des primes à l'embauche des chômeurs et des malades de longue durée, ainsi que des immigrés récents.

Graphique 6 : Dépense additionnelle annuelle au titre des programmes actifs du marché du travail prévue face à la récession économique, moyenne pour la période 2008-2010



Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail et des réponses au questionnaire OCDE/CE, tableau repris de OCDE, 2009b, p.78

Les politiques destinées à accroître l'employabilité passent le plus souvent par la création et l'extension de programmes de formation existants. Cette extension s'adresse notamment aux personnes en emploi mais menacées de chômage. En Allemagne, les budgets d'aide à la formation initiale et continue ont été augmentés : les jeunes et les chômeurs peu qualifiés sont particulièrement visés. Par ailleurs, le programme de formation continue destiné aux salariés les plus âgés a été étendu à ceux menacés par le chômage. En Suède, un nouveau programme de formation lancé fin 2007 a vu ses moyens s'accroître significativement avec la crise. Il a pour objectif de faciliter la reconversion des chômeurs et de faciliter l'entrée sur le marché du travail des jeunes. Un dispositif original a consisté à augmenter les places en université afin d'inciter les jeunes à ne pas entrer directement sur le marché du travail. Au Royaume-Uni, des programmes de formation spécifiques ont été mis en place pour les personnes licenciées ou menacées de l'être. Les jeunes sont aussi ciblés, et le service de l'emploi leur garantit une formation ou un placement en emploi au bout d'un an de chômage. Enfin, les entreprises sont incitées à proposer des formations à leur personnel. En Espagne, le budget du programme de formation des chômeurs a été augmenté, et il a été fusionné avec celui des personnes en emploi. La mobilité géographique est également favorisée par le service de l'emploi. En France, la formation professionnelle a été réorientée en priorité vers les jeunes peu qualifiés, les chômeurs et les salariés en chômage partiel.

Par ailleurs chacun des pays étudiés a augmenté significativement les budgets alloués au service de l'emploi, afin principalement d'embaucher du personnel. L'objectif principal est d'améliorer le soutien individualisé aux chômeurs en matière d'encadrement et d'orientation. Cependant, il n'est pas encore possible de savoir si cette augmentation va réellement améliorer ce soutien, puisque le nombre de chômeurs risque de s'accroître dans une proportion supérieure aux budgets. A noter que le Royaume-Uni est le seul pays où les obligations des chômeurs vis-à-vis de l'agence pour l'emploi ont augmenté suite à la crise à

travers la réforme du système d'accompagnement individualisé. Dans l'ensemble, les politiques d'activation qui ont été développées n'ont donc pas pris une forme contraignante et on ne retrouve pas la tension entre politiques passives et actives qui caractérisaient le mouvement récent de réformes.

Le chômage partiel est un type de mesure qui mérite aussi d'être évoqué, même s'il n'est pas usuellement considéré comme une politique d'activation. On peut pourtant penser que la logique est similaire, puisqu'elle consiste à maintenir les individus dans l'emploi dans une période de dégradation du marché du travail. On peut, à ce titre, la considérer comme une politique d'activation en amont, qui protège les qualifications et minimise les pertes de revenus en comparaison d'un licenciement brutal. Elle permet également de retarder l'arrivée dans les dispositifs d'assurance chômage et évite ainsi, en cas de crise durable, les situations où des personnes licenciées en début de crise se retrouvent en fin de droits avant la sortie de crise. Cette politique est principalement mise en œuvre en Allemagne, avec un million et demi de travailleurs au chômage partiel en 2009. Nous avons vu qu'elle pouvait expliquer la bonne tenue du marché du travail allemand jusqu'ici. C'est une caractéristique assez typique de la gestion des crises de l'emploi en Allemagne, qui a en plus été facilitée par des incitations temporaires auprès des entreprises pendant la crise. Ainsi l'Etat prend en charge 50% des cotisations en cas de chômage partiel, et 100% s'il donne lieu à une formation ; la durée du dispositif a également été rallongée, passant de 12 à 24 mois. Pendant cette période le chômeur est indemnisé à hauteur de 60 à 67% de la perte de son revenu net de temps plein. Ce dispositif a également été favorisé en France, avec une revalorisation de l'indemnisation pour les branches signant un accord avec l'Etat : celle-ci passe alors de 60% à 75% du salaire brut.

4. Les effets directs et indirects de la crise sur la pauvreté des personnes âgées

Dans un contexte de crise de l'emploi on peut craindre une dégradation du revenu des retraités en cas d'explosion des retraites anticipées. S'il peut être préférable au chômage dans un premier temps, ce dispositif affecte négativement le revenu des retraités à moyen et long terme. Pour l'instant cette pratique se localise surtout en Espagne, même si par ailleurs les minima vieillesse y ont été revalorisés de 6,4%. Au-delà de ces conséquences sur l'emploi, l'impact direct de la crise sur la pauvreté des personnes âgées risque d'être particulièrement important au Royaume-Uni où les retraites par capitalisation sont plus développées et où la chute du prix des actifs financiers a donc eu un impact important. A l'inverse, cet effet ne jouera pas pour les autres pays étudiés où la retraite par répartition est largement majoritaire. A plus long terme, l'épisode de la crise aura un effet indirect sur la pauvreté des personnes âgées pour tous les pays étudiés. En effet, l'accroissement des périodes de chômage ou la diminution temporaire du revenu sera répercutée dans les prestations futures, puisque celles-ci dépendent des contributions tout au long de la vie. Les pays où le régime de retraite est particulièrement contributif, comme la Suède et le Royaume-Uni, seront les plus touchés.

Conclusion

Les principales conséquences sociales de la crise actuelle sont liées à la dégradation des conditions de l'emploi, qui constitue le premier rempart contre la pauvreté. La crise a affecté le marché du travail avec retard pour la plupart des pays européens, et ses effets ne se feront sentir pleinement qu'en 2010. Par conséquent, il n'existe pas encore de recul suffisant pour juger avec précision de l'impact de cette crise sur le risque de pauvreté. Dans un premier temps nous avons donc choisi de concentrer notre étude sur les mécanismes de protection sociale tels qu'ils existaient avant la crise. Nous avons vu que leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté était variable, et qu'elle était principalement liée à leur générosité relative.

L'impact de la crise actuelle sur le risque de pauvreté reste cependant indéterminé. Il est impossible de dire avec certitude que les modèles les plus protecteurs assureront ce même niveau de protection dans la crise. En effet, celle-ci n'a pas touché les marchés du travail avec la même intensité. Par ailleurs, l'ampleur et la forme des politiques de relance ont pu varier d'un pays à l'autre : il est trop tôt pour pouvoir faire un bilan de leur efficacité à soutenir l'emploi et les revenus. On peut cependant affirmer que les systèmes de protection sociale continueront à jouer un rôle décisif pour amortir les effets de la crise auprès des plus défavorisés.

Un autre aspect de notre étude s'est attaché à présenter les évolutions récentes des politiques de lutte contre la pauvreté, telles qu'elles ont été mises en œuvre dans différents pays avant la crise. Nous avons vu qu'il était difficile de dissocier ces évolutions de celles des politiques de l'emploi, et notamment de la mise en avant des politiques d'activation au détriment des politiques plus passives de soutien au revenu. Nous avons pu constater que les réformes des systèmes de protection des chômeurs concernant la réduction des durées d'indemnisation et le durcissement des conditions d'acceptabilité d'un emploi sont arrivées relativement à contretemps par rapport à la crise. Néanmoins, cette tendance à l'activation tend à se confirmer en partie dans l'épisode de la crise : les mesures adoptées s'inscrivent toutefois dans ses formes les moins contraignantes (formation, incitations à l'embauche...).

Il est possible de tirer de cette étude quelques enseignements pour le cas français. Comme nous l'avons vu, la France se caractérise par un système de protection sociale performant, relativement aux autres pays étudiés. Ce système constitue clairement un atout pour limiter l'impact de la crise sur le taux de pauvreté. Par ailleurs, l'introduction du Revenu de Solidarité Active mérite une attention particulière. Cette politique s'inscrit en partie dans le récent mouvement de réformes où prédominent les logiques d'activation. En effet, elle vise principalement à rendre le travail plus attractif pour les individus bénéficiant de l'assistance, afin de les sortir des « trappes à inactivité ». Le revenu supplémentaire procuré par le RSA peut donc permettre à ses bénéficiaires de dépasser le seuil de pauvreté. Cette mesure accroît également les contraintes à reprendre un travail, même s'il est encore trop tôt pour savoir si des sanctions seront appliquées dans la pratique.

Cependant, la crise a profondément modifié les enjeux liés à l'introduction du RSA. En effet, on peut désormais s'interroger sur sa capacité à amortir le choc du chômage pour les populations concernées. Dans une période de dégradation du marché du travail, il est évident que le RSA n'aura pas les effets escomptés sur l'emploi et la pauvreté, puisqu'il présuppose que des emplois sont disponibles mais insuffisamment attractifs. De ce point de vue, il est éclairant de constater qu'en réponse à la crise, aucun des pays étudiés n'a augmenté les incitations pour les chômeurs à retrouver un emploi (même si certains pays, notamment

l'Allemagne, avaient déjà mis en place des dispositifs très similaires avant celle-ci). Contrarié dans sa logique d'activation, le RSA pourrait tout de même jouer un rôle de soutien au revenu, puisqu'il devrait mécaniquement revaloriser les aides apportées aux très bas salaires, en substitution ou en complément de la Prime pour l'Emploi.

Bibliographie

Amable B. [2005], *Les cinq capitalismes*, Editions Seuil, Paris

Caussat L., Lelièvre M. [2005], « Les réformes des systèmes de retraite dans les pays d'Europe du Sud », *Etudes et Résultats*, Drees, No. 450, décembre

Chagny O. [2005], « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRES*, No. 48, 2005/2

Commission Européenne [2008a], *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU indicators*, Commission Staff Working Document, DG EMPL

Commission Européenne [2008b], *Expenditure on Labour Market Policies, 2005*, Eurostat, Statistics in focus, 45/2008

Commission Européenne [2008c], *Intensifier la lutte contre la pauvreté des enfants dans l'Union Européenne: un exercice de comparaison à l'échelle de l'UE*

Commission Européenne - Social Protection Committee [2009], *Social Monitoring of the crisis*

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale [2004], « Les enfants pauvres en France », Rapport No. 4, Paris

Cornilleau G., Elbaum M. [2009], « Indemnisation du chômage, une occasion manquée face à la crise ? », Lettre de l'OFCE, No. 307, février

Drees [2006], « Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire », *Etudes et résultats*, No. 499, Juin

Eurostat [2010], « Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of European Union 2010 », Statistical books, janvier

Jolivet A., Mantz T. [2008], « Suède : Une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », *Chronique Internationale de l'IRES*, No. 115, Novembre

Jolivet A. [2007], « Suède : Un taux d'emploi très élevé à relativiser », *Chronique Internationale de l'IRES*, No. 109, Novembre

Lefresne F. [2008], « Royaume-Uni : Les avatars d'une indemnisation faiblement protectrice : le cas britannique », *Chronique Internationale de l'IRES*, No. 115, Novembre

Middleton S. [2006], « Poverty policy in the UK », Centre for Economic Research in Social Policy, Loughborough University, June

OCDE [2008], *Croissance et inégalités, Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris

OCDE [2009a], *Perspectives économiques de l'OCDE*, No. 85, Paris

OCDE [2009b], *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, Faire face à la crise de l'emploi*, Paris

Vincent C. [2008], « Espagne : Tentatives d'adaptation de l'assurance chômage au marché du travail flexible », *Chronique Internationale de l'IRES*, No. 115, Novembre