HAL
open science

Les politiques de lutte contre la pauvreté dans la crise: ruptures et continuités

Baptiste Françon, Mathilde Guergoat-Larivière

To cite this version:

Baptiste Françon, Mathilde Guergoat-Larivière. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans la crise: ruptures et continuités. Économies et sociétés. Série AB, Économie du travail, 2011, 33, pp.1329-1357. halshs-00818223

HAL Id: halshs-00818223

https://shs.hal.science/halshs-00818223

Submitted on 26 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les politiques de lutte contre la pauvreté dans la crise : ruptures et continuités[1]

Baptiste Françon[*]
Mathilde Guergoat-Larivière[**]

Cet article propose de mettre en perspective les dispositifs de lutte contre la pauvreté mis en œuvre en Europe en réponse à la crise économique. Cinq pays sont étudiés, représentant différents modèles de protection sociale : la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. La crise économique implique un risque de pauvreté accru et interroge la capacité des différents modèles à contenir ce risque. L'analyse des mesures prises en réponse immédiate à la crise indique que ces dernières n'ont pas profondément modifié les systèmes en place avant la crise. Par ailleurs, cet article se concentre sur la tendance des politiques de l'emploi à mettre en avant l'activation des chômeurs comme outil de lutte contre la pauvreté au cours de la décennie qui a précédé la crise. Si ces politiques relèvent de logiques différentes selon les contextes nationaux, elles ont en commun de s'être développées dans une perspective de baisse des coûts qui se révèle problématique dans l'épisode de crise.

Poverty policies in the economic crisis: changes and continuity

This paper proposes an analysis of poverty development in Europe during the recent economic crisis considering policies that have been implemented to fight it. We focus on five countries namely France, Germany, Spain, Sweden and the UK, each of them standing for a social protection model. The rising unemployment that comes along with the economic downturn increases the risk of poverty and challenges European models' capacity to contain that risk. The joint analysis of pre-crisis situation and of measures implemented in immediate response to the crisis shows that social protection systems that were already at work before the crisis and their relative levels of generosity remain essential in the fight against poverty. Besides, the recent implementation of employment policies centred on "activation" – in spite of that they do not rely on the same principles in all countries – may have had perverse effects on poverty in the context of economic crisis because of their cost-containment goal.

JEL codes: I32, I38, J08, J65

Mots-clés : crise, pauvreté, modèles de protection sociale, activation
Key words: crisis, poverty, social protection models, activation

[1] Cet article est issu d'un travail de recherche qui a été rendu possible grâce à un financement de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

[*] Université Paris 1, Centre d'Économie de la Sorbonne, baptiste.francon@univ-paris1.fr
[**] Université Paris 1, Centre d'Économie de la Sorbonne, et Centre d'Études de l'Emploi, mathilde.guergoat-lariviere@univ-paris1.fr

La crise économique de 2008 a permis de redonner une légitimité à des systèmes de protection sociale pourtant souvent décriés pour leur coût. D'abord financière, cette crise s'est progressivement propagée à l'économie réelle, conduisant à une dégradation particulièrement sévère des conditions d'emploi. La chute ou la perte des revenus des ménages qui en a découlé conduit à s'interroger sur la capacité des différents pays européens à enrayer un risque accru de pauvreté. Face à l'urgence, les gouvernements ont pu s'appuyer sur les systèmes de protection sociale existants qui ont de fait constitué le cœur des dispositifs de lutte contre l'accroissement des phénomènes de pauvreté, même si des mesures provisoires ont été prises en complément.

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 coordination « Inclusion et Protection sociale » (pour un historique de l'émergence de ces politiques au niveau européen, voir Badel, 2003). Malgré ce souhait de coordination, ces politiques restent marquées par la diversité des systèmes de protection sociale. Afin de les replacer dans leur contexte national, cette étude se concentre sur cinq des principaux pays de l'Union européenne. Par souci de représentativité chaque « modèle de protection sociale »[2] est examiné : l'Allemagne et la France pour le modèle conservateur, le Royaume-Uni pour le modèle libéral, la Suède pour le modèle social-démocrate et l'Espagne pour le modèle méditerranéen.

Dans un premier temps nous proposons un état des lieux des politiques de lutte contre la pauvreté avant la crise, en cherchant à mettre en relation les performances des différents modèles avec leurs caractéristiques institutionnelles et structurelles. Les politiques de lutte contre la pauvreté sont ici entendues dans une acception très large, qui va bien au-delà des prestations d'assistance ou des aides ciblées à des populations en difficulté. Ainsi, de notre point de vue, il faut aussi considérer les programmes de la protection sociale tels que l'assurance chômage et les pensions de retraite, puisqu'ils jouent un rôle décisif dans la limitation des phénomènes de pauvreté. Les systèmes d'indemnisation des chômeurs sont en particulier appelés à jouer un rôle majeur d'amortisseurs sociaux, et sont de ce fait présentés plus en détail. Le lien entre la générosité de la protection sociale et les performances dans la lutte contre la pauvreté est notamment mis en avant.

La deuxième partie propose une analyse des réformes récentes des systèmes de protection sociale. Nous montrons que l'activation des chômeurs et des pauvres était un élément central de ces réformes. Même si cette activation s'est développée selon des logiques différentes selon les pays, la lutte contre la pauvreté en était un objectif partagé, qui devait être atteint grâce au retour vers l'emploi des chômeurs. Cependant, par certains aspects, ces réformes ont pu entrer en conflit avec des instruments plus classiques de la lutte contre la pauvreté, notamment lorsqu'elles visaient en même temps la baisse des coûts de la protection sociale. Ce constat est particulièrement préoccupant dans le contexte de crise.

Dans la troisième partie, nous revenons sur l'impact social de la crise, principalement du point de vue de la dégradation des conditions d'emploi. Les situations apparaissent contrastées selon les pays considérés. Si les gouvernements ont pu s'appuyer sur les systèmes de protection sociale déjà en place, des mesures provisoires ont aussi été prises en réponse immédiate à la crise pour tenter d'en limiter le coût social. À côté de politiques ponctuelles de soutien au revenu des plus pauvres, l'activation des chômeurs est toujours mise en avant.

[2] Cette partition suit la typologie d'Esping-Andersen (1990, 1999) qui distingue en Europe quatre types de modèles. Nous avons choisi des pays considérés comme les plus proches de ces idéaux-types. En raison de son poids démographique, nous étudions l'Allemagne en sus de la France pour le modèle conservateur. Par contre 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.

Cependant cette activation ne s'est pas faite au détriment de la générosité de la protection sociale, et marque donc une rupture avec le mouvement de réformes qui a précédé la crise.

En conclusion, nous présentons brièvement les mesures d'austérité qui se dessinent actuellement en Europe, en insistant sur celles concernant les chômeurs et en montrant qu'elles comprennent un risque important en termes d'accroissement de la pauvreté.

I. – LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

I.1. Les transferts sociaux : une efficacité variable selon les pays

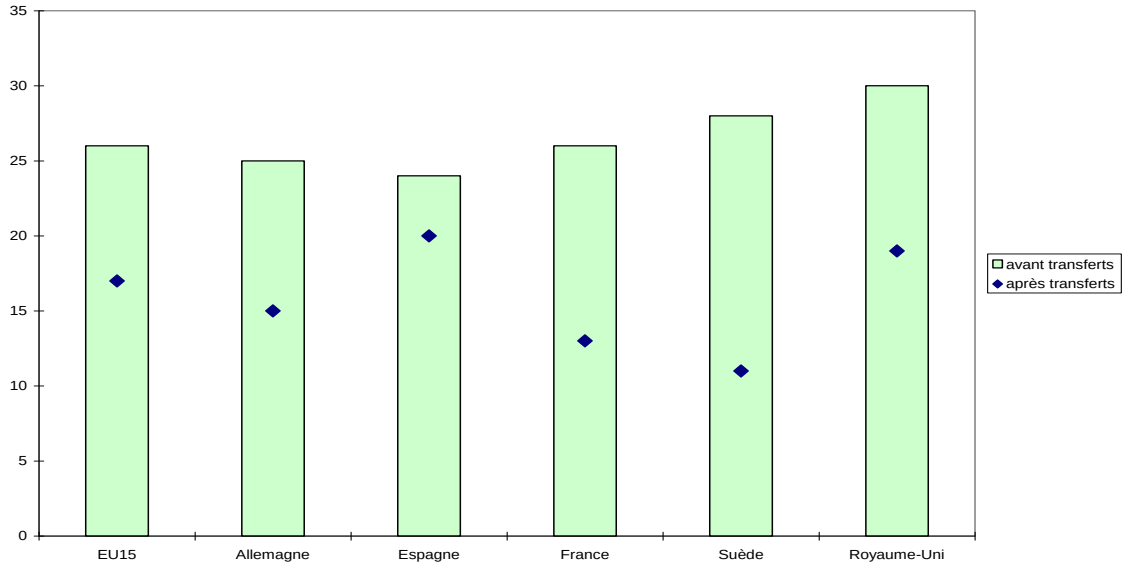
Comprendre la capacité des différents systèmes de protection sociale européens à limiter l'impact social de la crise suppose dans un premier temps de connaître l'ampleur des phénomènes de pauvreté selon les pays avant la crise. La générosité et l'étendue de la protection sociale apparaissent alors comme des éléments déterminants pour expliquer les différences de taux de pauvreté entre pays. Si plusieurs types de mesures de la pauvreté coexistent, nous nous appuyons principalement ici sur le taux de pauvreté monétaire qui correspond à la proportion d'individus disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Cette mesure est en effet la plus commode pour les comparaisons internationales et est de ce fait couramment utilisée dans les travaux sur la pauvreté.

Le taux de pauvreté dépend principalement 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 atténuent dans un deuxième temps 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.

Les données utilisées dans cette partie sont celles fournies par Eurostat pour l'année 2007 et permettent de juger de la performance des différents modèles sociaux à la veille de la crise. Les dernières données disponibles de 2009 ne sont pas mobilisées, car nous ne pensons pas qu'elles fournissent une information pertinente sur l'impact de la crise en termes de pauvreté. En effet, le taux de pauvreté étant un indicateur relatif au revenu médian, il peut être stable dans le temps alors même que l'on assiste à un accroissement des phénomènes de pauvreté si le revenu médian stagne ou diminue. Par ailleurs cet indicateur ne permet pas d'appréhender une intensification de la pauvreté, si les baisses du revenu ne concernent que les individus qui étaient déjà en situation de pauvreté.

L'objectif ici étant simplement de situer les performances de chaque pays dans une perspective comparative, les données de 2007 apparaissent de ce fait plus informatives car moins « polluées » par des effets de la crise différents selon les pays. Le graphique 1 permet 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 pauvreté d'un peu plus de 35 % en Europe (UE 15).

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



Source : Eurostat (EU-SILC, 2007)

La capacité des différents modèles à gérer le risque de pauvreté des populations dépend pour partie des transferts sociaux effectués des catégories les moins exposées vers les catégories les plus fragiles. Certaines catégories de population restent pourtant plus touchées que la moyenne : les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les immigrés, les handicapés… Ces difficultés s'expliquent pour certaines d'entre elles par leur plus faible accès à l'emploi. Selon les données de 2007, les systèmes de protection sociale suédois et français sont relativement plus performants que ceux des autres pays étudiés ici : les transferts sociaux font décroître le risque de pauvreté respectivement de 60 % et de 50 % (graphique 1). 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 plus de trois 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).

On retrouve ici un classement proche de celui établi par Esping-Andersen (1999) lorsqu'il considère le potentiel de « dé-marchandisation » de chaque système de protection sociale. Ce constat n'est pas surprenant, dans la mesure où les caractéristiques institutionnelles des modèles étudiés ont des conséquences similaires sur la « dé-marchandisation » et le taux de pauvreté. Ainsi le modèle social-démocrate (la Suède) obtient les meilleures performances face à la pauvreté car ses prestations de protection sociale sont généreuses et cette générosité touche une population large. Si certaines prestations des pays du modèle conservateur / bismarckien (France et Allemagne) sont tout aussi généreuses, elles sont cependant plus ciblées car souvent liées à l'exercice prolongé d'un emploi, ce qui explique leur classement intermédiaire. Les modèles méditerranéen (Espagne) et libéral (Grande-Bretagne) sont les moins performants dans la lutte contre la pauvreté, avec des systèmes de protection sociale relativement peu développés. Plus précisément le modèle méditerranéen se caractérise par un système auquel n'a accès qu'une part minime de la population, car peu de personnes remplissent les exigences en termes de cotisations antérieures. Bien que l'accès aux

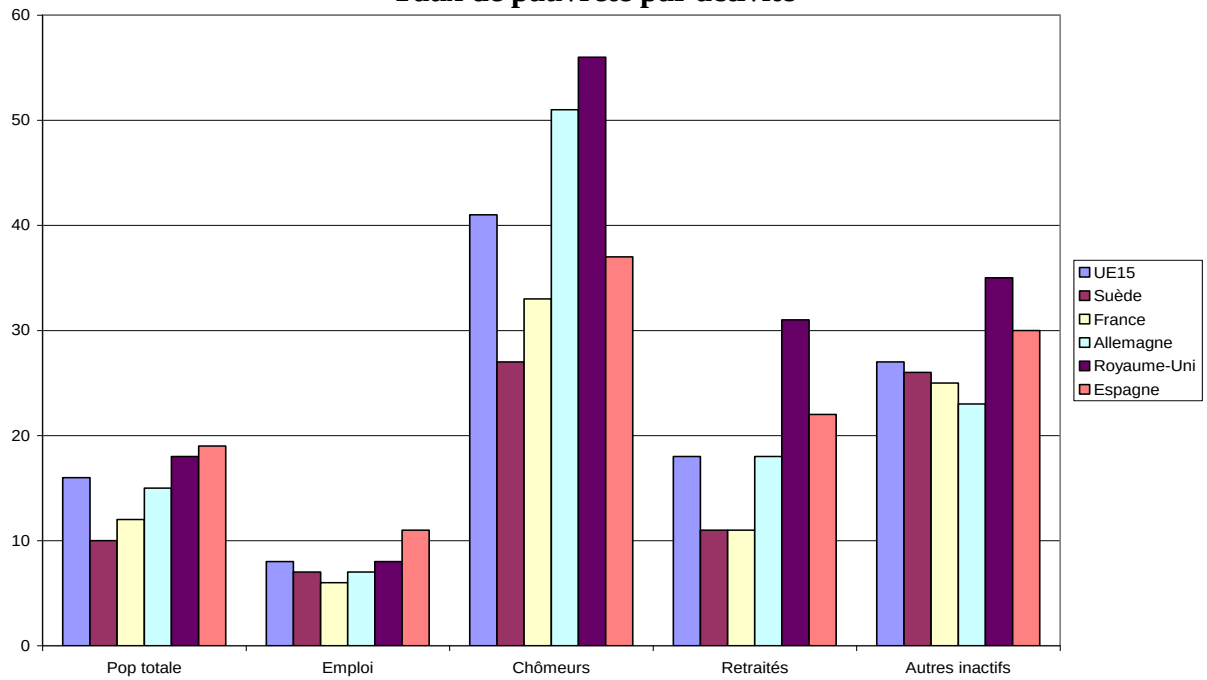
prestations de protection sociale du modèle libéral soit plus étendu, la faible générosité de celles-ci explique ses mauvaises performances.

I.2. L'emploi reste un facteur majeur d'évitement de la pauvreté

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).

GRAPHIQUE 2

Taux de pauvreté par activité



Source : Eurostat (EU-SILC 2007) / Taux 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)

À l'inverse, les chômeurs et les « autres inactifs » (i.e. hors retraités) sont particulièrement touchés par la pauvreté. Le taux 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). La très forte proportion d'inactifs au Royaume-Uni, une caractéristique nationale liée à un régime particulier de gestion du chômage, 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. Il reste cependant 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, étudiants, etc.).

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. Même si la dégradation plus générale des conditions d'emploi (chômage partiel, baisse des heures travaillées, réduction des salaires, etc.) comporte également des risques d'augmentation de la pauvreté laborieuse (Eurofound, 2010), la crise actuelle et son impact sur l'accroissement du nombre de chômeurs conduisent à analyser plus en détail le risque encouru par les personnes privées d'emploi.

I.3. Les chômeurs : une catégorie fragile mais inégalement touchée par la pauvreté selon les pays

Pour les pays étudiés les différences en termes de pauvreté des chômeurs sont bien plus prononcées que pour les personnes en emploi. 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. Ils sont tout d'abord liés à la plus ou moins grande 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. Par ailleurs la structure du marché du travail influe sur le taux de pauvreté. Tout d'abord, la proportion de chômeurs de longue durée a une incidence importante, puisque les droits diminuent brusquement 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 segmentation 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 système d'indemnisation britannique peine à maintenir ses chômeurs au-dessus du seuil de pauvreté, avec le taux le plus élevé parmi les pays étudiés ici. Ce système est constitué de deux volets. Le premier (Contribution-based Jobseekers' Allowance) est caractérisé par un fonctionnement assurantiel où le montant de l'indemnisation est calculé sur la base des contributions antérieures : elle est versée sans condition de ressources, la durée de versement ne peut cependant pas excéder six mois. Ce volet ne concerne au total que 20 % des chômeurs inscrits. Le second volet du système d'indemnisation (Income-based Jobseekers' Allowance), qui concerne la grande majorité des chômeurs, fonctionne en revanche sur un principe d'assistance et offre des montants d'indemnisation forfaitaires très faibles (Lefresne, 2008). De plus, les conditions de ressources fixées pour l'obtention de cette 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. Le taux de pauvreté des chômeurs reste peut-être néanmoins sous-estimé si l'on considère le possible basculement de certains chômeurs pauvres vers la catégorie des inactifs.

L'Allemagne semble également avoir des difficultés à préserver ses chômeurs de la pauvreté. Si la durée d'indemnisation du chômage a été limitée à 12 mois par les lois Hartz (24 mois pour les travailleurs âgés), l'assurance chômage offre toujours de bons taux de remplacement, compris entre 60 % et 67 % du salaire de référence (Unedic, 2008). Ces difficultés s'expliquent en fait par la très forte proportion de chômeurs de longue durée (plus de 53 % des chômeurs en 2007 selon Eurostat) et de très longue durée. 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, notamment en termes de montants avec un taux de remplacement de 80 % les premiers mois. Cela est moins vrai du point de vue des durées de versement, car celles-ci ont récemment été limitées à 300 jours, au lieu d'un maximum de 600 jours précédemment (Jolivet, Mantz, 2008). La Suède fait par contre partie des pays européens où la proportion de chômeurs indemnisés est parmi les plus fortes, les critères d'éligibilité étant particulièrement souples pour les travailleurs en temps partiel. 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 (40 % en 2008). Cela s'explique de plusieurs façons. D'une part, par la générosité de l'assurance chômage, avec des taux de remplacement élevés (jusqu'à 75 % du salaire de référence) et des critères d'éligibilité larges avec des droits ouverts dès 4 mois de cotisations (depuis décembre 2008). Les durées de versement sont également généreuses, avec un maximum de 24 mois (et 36 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans (Cornilleau, Elbaum, 2009). D'autre part, la situation familiale des chômeurs joue un rôle majeur : ainsi 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, un constat à nuancer étant donné le nombre important d'inactifs pauvres alors que les travailleurs espagnols sont eux aussi 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 (30 % de l'emploi total en 2007 selon Eurostat), relativement plus exposés au risque de chômage. L'assurance chômage affiche en revanche des caractéristiques généreuses, à la fois pour les taux de remplacement (70 % les 6 premiers mois) et pour la durée d'indemnisation du chômage (qui peut aller jusqu'à 24 mois), et peut permettre de maintenir une majorité de chômeurs hors de la pauvreté. Cependant l'importante dualisation du marché du travail espagnol laisse penser que cette assurance généreuse ne profite qu'à un groupe de travailleurs restreint qui bénéficient d'un emploi stable. Elle protège donc mal les travailleurs plus précaires, qui sont pourtant les plus exposés dans l'épisode de crise.

I.4. Pauvreté des enfants et des retraités

Pour compléter ce panorama des politiques de lutte contre la pauvreté, il convient de revenir sur les performances de ces modèles pour les personnes qui ne sont pas en âge de travailler, à savoir les enfants et les retraités. La pauvreté de ces populations est souvent à mettre en relation avec celle des personnes d'âge actif. La pauvreté des enfants est ainsi intimement liée aux revenus de leur(s) parent(s) : elle découle de la situation de leurs parents sur le marché du travail, de la forme du ménage, mais aussi des transferts sociaux en leur faveur. De même, les prestations de retraite des personnes âgées dépendent en grande partie de leurs revenus antérieurs. De ce point de vue, l'épisode de crise risque d'accroître les phénomènes de pauvreté chez ces populations, soit directement pour les futurs retraités ayant connu de ce fait des carrières discontinues, soit indirectement à travers la baisse du revenu de leurs parents pour les enfants.

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 %, la France se situant à un niveau intermédiaire avec un taux de 16 % (données Eurostat 2007). 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. À 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.

Ces performances reproduisent la hiérarchie des systèmes de protection sociale établie précédemment, avec le modèle social-démocrate en tête, suivi par le modèle conservateur : la générosité de leur système de protection sociale leur permet en effet de soutenir efficacement le revenu des parents, à travers des aides ciblées pour les parents en difficulté notamment. Les performances des modèles méditerranéen et libéral sont, à l'inverse, particulièrement faibles, en lien avec la faiblesse de leurs transferts sociaux. Des facteurs plus spécifiques à la pauvreté des enfants peuvent également jouer un rôle, notamment les difficultés pour leurs parents à concilier activité familiale et professionnelle : par exemple l'importance des structures de garde en Suède (et dans une moindre mesure en France et en Allemagne) n'est pas étranger à ses bonnes performances.

Ce constat a d'ailleurs amené l'UE à prôner des politiques destinées à faciliter l'entrée sur le marché du travail pour les parents d'enfants pauvres, par le développement d'infrastructures mais également par des incitations financières (Commission européenne, 2008b). C'est notamment la voie choisie par le Royaume-Uni, où les mesures visant à réduire la pauvreté des enfants se sont multipliées depuis 1997. La lutte contre la pauvreté des enfants passe ainsi 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 ces efforts aient porté des fruits, la pauvreté des enfants demeure encore très élevée au Royaume-Uni en comparaison d'autres pays européens et fait relativiser l'efficacité globale d'une telle politique (Middleton, 2006).

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 bas et de hauts niveaux de chômage qui réduisent la durée de cotisation (Caussat, Lelièvre, 2005). Le niveau élevé 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.

À 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.

II.- QUELLE ARTICULATION ENTRE POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI ET PAUVRETÉ DES CHÔMEURS ?

À côté des mesures classiques de lutte contre la pauvreté (consistant à soutenir le revenu des plus démunis), se sont développés au cours de la dernière décennie de nouveaux dispositifs visant à articuler la lutte contre la pauvreté aux politiques de l'emploi. Cette articulation se réalise notamment à travers la mise en œuvre de politiques dites d'« activation ». Ce terme d'« activation », qui tient une place de choix dans le langage des institutions européennes et internationales, est pourtant mal défini et recouvre des réalités très différentes selon les réformes et selon les pays. Il fait en général référence, dans le discours politique, aux politiques de l'emploi visant à ramener les chômeurs vers le marché du travail, soit par des incitations monétaires, soit en améliorant leur employabilité. Reprenant l'analyse proposée par Barbier (2002), on peut cependant considérer que l'on assiste, plus largement, à une « activation de la protection sociale » définie comme l'introduction d'« un lien explicite (souvent, réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail ».

Les politiques d'activation ont donc pour but de resserrer les liens entre le droit à la protection sociale et l'activité professionnelle. Nous nous concentrons dans notre analyse sur les politiques d'activation de la protection sociale le plus fréquemment mises en œuvre au cours de la dernière décennie et susceptibles d'avoir un impact direct sur la pauvreté, à savoir les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage et des politiques de l'emploi.

II.1. La diversité des politiques d'activation en Europe

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 social-démocrate présentent des performances économiques comparables, tout en garantissant une plus grande égalité des revenus. 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 les politiques d' « activation ».

Les institutions européennes ou internationales ont en effet particulièrement mis en avant ces politiques sans en définir précisément les contours, mais en insistant dans leurs recommandations sur deux points : d'une part sur la nécessité de rendre le travail payant, d'autre part sur la mise en place de mécanismes coercitifs visant à « activer » les chômeurs c'est-à-dire à édicter des règles plus strictes de diverse nature visant à réguler l'octroi de

prestations (conditions d'éligibilité, durée, etc.) (OCDE, 2000 ; OCDE, 2005 ; Commission européenne, 2003). Elles ont donc considéré comme communes les tendances à l'activation observées dans ces deux modèles et tenté de prôner le transfert de ce type de mesures dans les autres pays développés. Néanmoins, une analyse plus fine des différents systèmes et en particulier de ces deux modèles « phares » montre que la philosophie de l'activation n'est pas la même selon les pays et renvoie en général à des représentations très différentes des rôles de l'État et de l'individu. De nombreux auteurs soulignent même la nécessité de revenir aux fondements de la création des États-providence pour comprendre les mécanismes en jeu dans la définition des politiques sociales (Serrano Pascual, 2007).

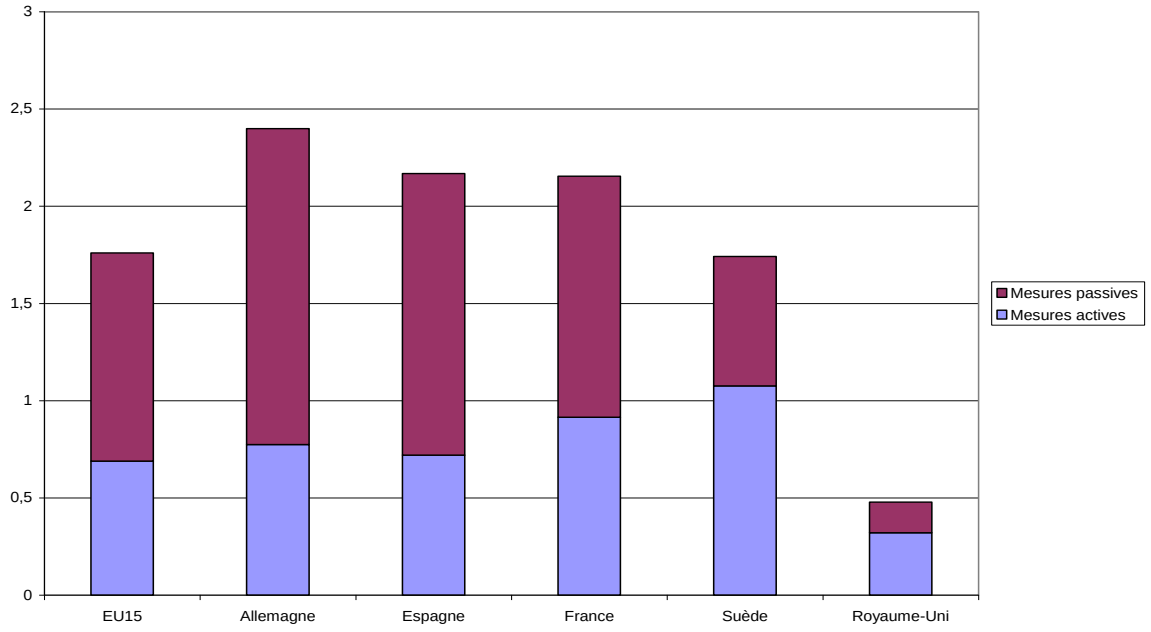
Ainsi, le modèle libéral représenté en Europe par le système britannique et le modèle social-démocrate (universaliste) représenté par les pays nordiques constituent en réalité deux modèles différents d'activation (Barbier, 2006). Si, au Royaume-Uni, la logique de l'activation repose notamment sur la prédominance des solutions de marché et les valeurs individuelles, elle trouve son origine dans les pays nordiques dans le principe d'exigence mutuelle entre État et individus qui fonde la base du contrat social (citoyenneté sociale). Dans les autres pays européens, la nature des systèmes de protection sociale s'explique également par des facteurs historiques et par les valeurs ayant initialement présidé à leur mise en place mais la logique d'activation y tient une place nettement moins importante. Néanmoins, ces pays ont aussi connu au cours de la dernière décennie des transformations de leurs systèmes de protection sociale guidées par cette tendance à l'activation et évoluent donc vers des formes « hybrides » des deux idéaux-types.

La distinction entre ces deux types d'activation donne une clé pour interpréter les différences apparaissant sur le graphique 3. On constate tout d'abord que la France, l'Allemagne et l'Espagne consacrent une part beaucoup plus faible de leurs dépenses aux mesures actives que la Suède ou le Royaume-Uni. 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 %), les ordres de grandeur des montants investis ne sont pas les mêmes. La Suède alloue ainsi 1,75 % de son PIB aux politiques du marché du travail, tandis que le Royaume-Uni en dépense moins de 0,5 % (graphique 3) [3].

[3] Sachant que la différence entre les montants investis ne découle pas d'un chômage plus important en Suède, l'écart de taux de chômage entre ces deux pays en 2007 étant minime.

GRAPHIQUE 3

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



Source : Eurostat (Labour Market Policies database, 2007)

La diversité des modèles d'activation se reflète également dans la nature des dépenses « actives ». On trouve en effet parmi les dépenses dites actives des politiques de l'emploi des mesures de nature diverse : renforcement des services de l'emploi, actions de formation des chômeurs (plus ou moins longues), création d'emplois publics, soutien aux créations d'emplois, incitations financières pour les travailleurs ou pour les employeurs, mécanismes de sanctions en cas de non respect des règles, etc. Ces mesures réunies sous la qualification d'« actives » sont cependant susceptibles d'avoir des impacts très différenciés en termes de risque de pauvreté dans un contexte de crise.

II.2. Réformes récentes des systèmes de protection sociale et pauvreté des chômeurs

Malgré des spécificités nationales toujours marquées, les politiques d'activation des chômeurs qui se sont développées en Europe suite aux réformes du marché du travail engagées ces dernières années ont néanmoins suivi une tendance commune. Dans tous les pays présentés ici, on constate en effet la mise en œuvre de réformes allant dans le sens d'une réduction des dépenses publiques (Cantillon, 2010). Cette volonté de réduire les coûts de la protection sociale pour l'État se traduit globalement par un durcissement des critères d'éligibilité aux dispositifs d'assurance chômage ainsi que par une réduction des montants et des durées d'indemnisation associés. La conditionnalité des allocations à la reprise rapide d'un emploi est ainsi instituée et s'accompagne en général d'une redéfinition de l'« emploi convenable » en termes de salaire, de qualification, ou encore de temps de trajet. Les mécanismes de sanctions à l'égard des chômeurs ne respectant pas ces règles sont également renforcés. Les systèmes nationaux étant cependant caractérisés par des degrés initiaux de générosité très variables, cette tendance n'a évidemment pas les mêmes implications en termes de pauvreté dans les différents pays.

Par ailleurs, il faut insister sur le fait que les politiques d'activation qui se sont développées ces dernières années ont été liées à un objectif de réduction de la pauvreté. Ce lien a notamment été fait de manière explicite dans le discours britannique (Lindsay, 2007) : en facilitant le retour des chômeurs vers l'emploi, ces politiques sont censées permettre la

réduction du risque de pauvreté. Cette optique a également été relayée par l'OCDE (2008) et par la Commission européenne (2003). Ces politiques d'activation témoignent en effet d'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. Pourtant, les politiques d'activation comportent un risque important en termes d'accroissement de la pauvreté 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. Il faut donc à nouveau distinguer les différents types d'activation qui existent. Les mesures actives comprennent en effet des éléments tels que la formation des chômeurs ou le renforcement des aides à la recherche d'emploi qui peuvent être adaptées à un contexte de crise. Les dispositifs fiscaux visant à rendre le travail payant peuvent également soutenir le revenu des travailleurs faiblement rémunérés. En revanche, les aspects les plus coercitifs des politiques actives de l'emploi tels que les réductions de durée d'indemnisation ou les restrictions sur les conditions d'éligibilité peuvent poser problème du point de vue de la lutte contre la pauvreté dans la mesure où ils conduisent à réduire la générosité globale des systèmes d'indemnisation alors que le retour à l'emploi est beaucoup plus difficile en période de crise (Erhel, 2010).

Le Royaume-Uni, représentant du modèle libéral en Europe, présente un système de protection des chômeurs dont les principes d'« activation » remontent à 1986 et sont renforcés avec la mise en place de la *Job Seeker Allowance* en 1996 qui provoque une hausse phénoménale du nombre d'individus sans travail dépendant du régime de l'assistance. Le *new deal* lancé par le gouvernement travailliste en 1997 constitue un tournant dans la politique de l'emploi britannique : sans revenir sur le principe de faible indemnisation des chômeurs et tout en renforçant les mécanismes d'incitation / sanction, ce programme met en œuvre d'importants dispositifs de formation des chômeurs. Le principe de « la carotte et du bâton » est toujours d'actualité dans le système de protection sociale britannique puisque les efforts se concentrent maintenant sur les individus inactifs bénéficiant des prestations d'assistance. Cela se traduit notamment par les réformes de 2009 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. Le Royaume-Uni est donc un pays où la politique de lutte contre la pauvreté est très fortement et ouvertement articulée aux politiques d'emploi (Evans, 2001) et où les périodes de hausse du chômage sont donc susceptibles d'avoir des effets importants en termes de pauvreté.

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 à la fin de l'année 2002. La très forte mobilisation espagnole contre la réforme de 2002 illustre la valeur du système de protection sociale aux yeux des Espagnols et renvoie là encore à une explication historique de la constitution des systèmes de protection sociale, intimement lié dans le cas espagnol à l'arrivée de la démocratie (Serrano Pascual, 2007). En 2003, une version très édulcorée du texte initial de la réforme 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).

Les réformes récentes de l'assurance chômage en Allemagne (connues sous le nom de lois Hartz) ont également suivi une logique d'activation. Le modèle allemand de protection sociale a été profondément modifié par la mise en œuvre de cette réforme d'inspiration libérale. 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 droits ou pour ceux n'ayant pas assez cotisé. Les montants des dispositifs d'assistance sont forfaitaires, et la pression exercée pour retrouver un emploi est particulièrement forte. 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. Si l'on ne dispose pas encore de chiffres précis pour appréhender l'effet global des lois Hartz sur la pauvreté, il ne fait pas de doute qu'elles ont considérablement réduit la générosité du système d'assurance chômage et laissent présager un impact défavorable en termes de pauvreté des chômeurs.

La France a 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-quatre mois en 2002 pour les chômeurs de moins de cinquante ans. Néanmoins, d'autres réformes ont eu des effets plus nuancés sur l'indemnisation des chômeurs, en particulier la réforme de 2008 qui a ouvert le droit aux allocations chômage à certaines catégories de travailleurs qui n'y avaient pas accès jusqu'alors (notamment les travailleurs ayant peu cotisé). Le système français de protection sociale, fondé originellement sur une logique d' « insertion », continue par ailleurs d'offrir des montants d'indemnisation relativement élevés. Les logiques du « making work pay » ont également essaimé en France et amené à la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA) qui vise à rendre le travail plus attractif pour les individus bénéficiant de l'assistance, afin de les sortir des « trappes à pauvreté ». Le revenu supplémentaire procuré par le RSA peut permettre à ses bénéficiaires de dépasser le seuil de pauvreté mais, dans une période de dégradation du marché du travail, il est évident qu'il n'aura pas les effets escomptés sur l'emploi et la pauvreté, puisqu'il présuppose que des emplois sont disponibles mais insuffisamment attractifs.

La Suède a également mis en place un certain nombre de réformes de son système d'indemnisation du chômage de 2006 à 2008 (Jolivet, Mantz, 2008). Le nombre d'heures travaillées par mois pour pouvoir prétendre à l'indemnisation a été augmenté (passant de 70h à 80h par mois pendant 6 mois au cours des 12 mois précédents), les montants d'indemnisation maximum ont été réduit pour les chômeurs de moins de 100 jours et les conditions d'acceptation d'un emploi élargies (en termes de qualification et de proximité géographique). Si le système suédois demeure cependant relativement généreux au regard de la moyenne européenne, on constate donc que les logiques d'activation à l'œuvre en Suède au cours de la dernière décennie prennent aussi le chemin de restrictions plus fortes imposées aux chômeurs (Wadensjö, 2007). Malgré les natures différentes de l'activation en Europe, la volonté de contenir les coûts des systèmes de protection sociale se ressent donc même dans les modèles traditionnellement les plus généreux.

III. - L'ÉVOLUTION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LA CRISE

Cette partie propose une analyse des mécanismes susceptibles d'accroître le risque de pauvreté dans la crise. Elle présente également les différentes politiques mises en place immédiatement après le début de la crise, ainsi que leur capacité à limiter l'évolution du risque de pauvreté. Les politiques menées ont varié en raison de contextes nationaux divergents, la crise n'ayant pas frappé chaque pays avec la même intensité et d'autre part. Cependant, les pays étudiés se sont avant tout reposés sur les dispositifs de lutte contre la pauvreté existants.

III.1. L'impact de la crise a varié selon les pays

La hausse des taux de chômage liée à la crise est particulièrement préoccupante car elle constitue le principal vecteur d'accroissement de la pauvreté, pour les individus qui perdent leur emploi et pour leur famille. En moyenne, après une forte dégradation du marché du travail entre 2008 et 2009, on observe un ralentissement de l'augmentation du chômage voire une baisse dans certains pays. Cependant, la situation est très contrastée d'un pays à l'autre, comme le montre le tableau 1. Si en Suède et au Royaume-Uni le taux de chômage semble s'être stabilisé, il continue de progresser en France et surtout en Espagne, qui avait pourtant déjà connu une des plus fortes hausses. Dans l'ensemble, le taux de chômage n'a néanmoins pas retrouvé son niveau d'avant-crise et les risques de répercussions sur la pauvreté demeurent importants. L'Allemagne présente un profil atypique, puisque son taux de chômage n'a que très peu évolué pendant la crise. Le recours massif au chômage partiel et plus généralement la baisse du temps de travail moyen peuvent expliquer cette stabilité relative (OCDE, 2010). Dans ce pays, c'est donc principalement l'augmentation de la pauvreté laborieuse qui est à craindre.

TABLEAU 1
Évolution récente du taux de chômage, données désaisonnalisées

	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010
UE15	7,0	9,1	9,5
Allemagne	7,3	7,7	6,9
Espagne	11,0	18,1	20,2
France	7,7	9,5	10,0
Suède	6,6	8,4	8,1
Royaume-Uni	5,4	7,8	7,8

Source : Eurostat, LFS (données désaisonnalisées).

Le fait que la crise du marché du travail s'inscrive dans la durée est préoccupant. En effet si les indemnisations fournies par l'assurance chômage peuvent 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, le prolongement d'un chômage élevé va mécaniquement faire augmenter le recours aux prestations de l'assistance sociale du fait de l'épuisement progressif des droits à l'indemnisation. Or, le plus souvent, ces prestations ne permettent pas de maintenir les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté (Commission européenne, 2008a). On peut donc s'attendre à une accélération de la progression de la pauvreté dans le temps.

Au-delà de ses 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. À l'inverse, cet effet jouera peu pour les autres pays étudiés où la retraite par répartition est largement majoritaire. À 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 seront répercutées 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.

La situation du secteur immobilier mérite également d'être évoquée. À 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 aussi 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 qui sont confrontés par ailleurs à un risque de chômage accru. Le nombre de saisies a 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 (données CE-SPC 2009).

III.2. Les mesures prises en réponse à la crise et leur impact sur la pauvreté[4]

L'importance de la crise a conduit l'ensemble des pays étudiés à adopter des mesures d'urgence afin de compléter les systèmes de protection sociale existants et de limiter ainsi l'impact social de la crise. Si les politiques d'activation sont toujours mises en avant, elles le sont principalement dans leurs formes les moins coercitives (formation, subventions à l'embauche, etc.).

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'ensuit, et constituent 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

[4] Cette sous-partie se concentre sur les mesures visant directement à venir en aide aux populations touchées par la crise au début de celle-ci. Elle n'examine donc pas le rôle stabilisateur des politiques de relance macro-économiques dont l'effet sur la pauvreté demeure difficile à évaluer. La liste de ces mesures a été principalement établie à partir des réponses au questionnaire réalisé conjointement par l'OCDE et la Commission européenne après la crise. Ces informations ont été recoupées avec des sources nationales.

2009). Ce problème a d'ailleurs été illustré par l'arrivée massive de chômeurs en fin de droits en pleine crise de l'emploi.

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 ont bénéficié 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. À 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. Les minima vieillesse ont également été revalorisés en Espagne. 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 soutien 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. 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, le nombre de chômeurs en fin de droits s'accroissant avec le prolongement de la crise.

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

Comme nous l'avons vu, les politiques d'activation sont de plus en plus mises en avant pour leur capacité supposée à maintenir le lien avec l'emploi, dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Si ces politiques ont été aussi mobilisées en réponse à la crise, on ne retrouve pas pour autant les éléments caractéristiques de la tendance commune de réformes mis en avant dans la partie 2. Ainsi les pratiques plus coercitives consistant à réduire les durées d'indemnisation ou à renforcer les obligations des chômeurs n'ont pas été mobilisées, sauf au Royaume-Uni. Les politiques d'activation mises en place regroupent deux grands types de dispositifs, avec d'un côté les soutiens ciblés aux créations d'emplois et de l'autre les mesures touchant à l'employabilité des chômeurs (programmes de formation et d'accompagnement, accroissement des moyens du service pour l'emploi). Si les effets sur la pauvreté des politiques qui améliorent l'employabilité ne sont pas immédiats en l'absence d'emplois vacants, ils peuvent permettre de mieux préparer la sortie de crise.

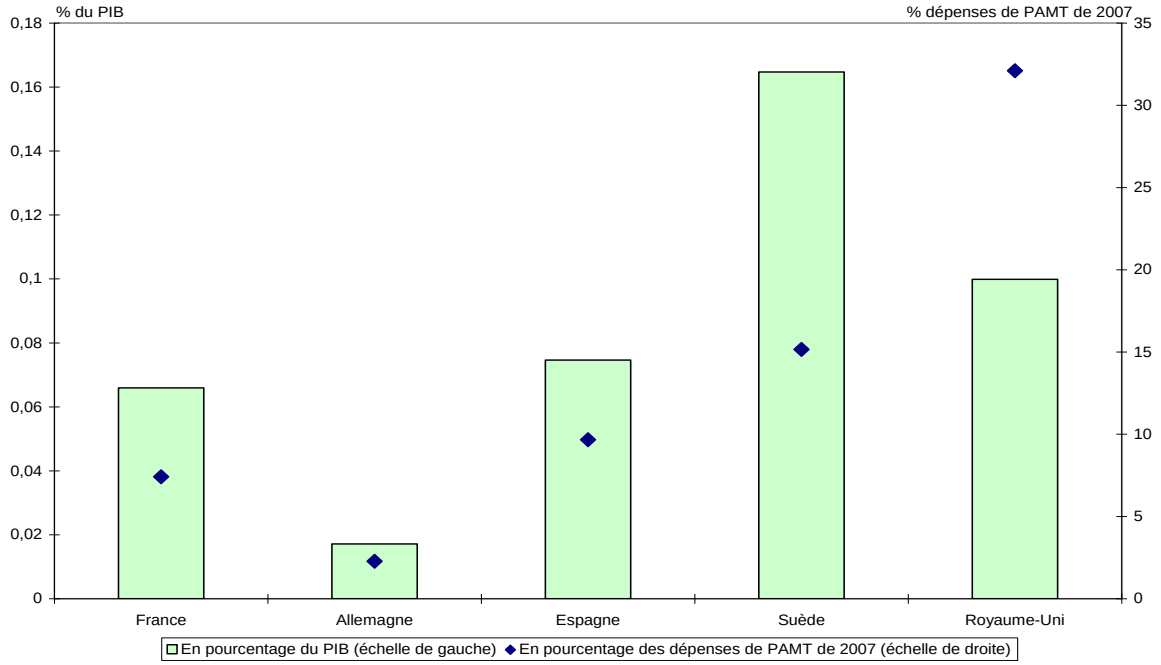
Du point de vue des dépenses additionnelles effectuées, le graphique 6 confirme les spécificités nationales des politiques de l'emploi analysées dans la première partie. C'est au Royaume-Uni et en Suède qu'elles ont le plus augmenté, et en Allemagne – pour laquelle les chiffres ne prennent pas en compte 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'emplois publics. 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 visaient à créer 300 000 emplois. Au Royaume-Uni, le gouvernement a financé 150 000 emplois temporaires d'intérêt public, principalement destinés aux jeunes. Par ailleurs, les incitations pour embaucher des chômeurs en fin de droits 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 le nombre de places à l'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.

De surcroît, chacun des pays étudiés a augmenté significativement les budgets alloués au service de l'emploi, afin d'embaucher du personnel principalement. 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 dépassant la capacité des budgets. À 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 dès le début de la crise à travers la réforme du système d'accompagnement individualisé.

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 au cours d'une période de dégradation du marché du travail. 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 a principalement été 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 durant la crise. 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'État 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'État : celle-ci passe alors de 60 % à 75 % du salaire brut.

En résumé, les politiques d'activation qui ont été développées en réponse à la crise n'ont pas pris une forme contraignante, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas conduit à augmenter la pression sur les chômeurs pour la reprise d'emploi. Elles ont principalement visé à favoriser l'employabilité de certaines catégories de la population, en étendant les régimes de formation existants ou en favorisant les créations d'emploi par des incitations monétaires. Parallèlement, les mesures passives visant à soutenir – au moins temporairement – les revenus des personnes fragilisées par la crise ont également été renforcées, sans pour autant modifier radicalement les systèmes de protection sociale en place avant la crise.

CONCLUSION

L'étude des systèmes de protection sociale des différents pays européens montre l'importance de ces dispositifs dans la lutte contre la pauvreté. Les réformes de la protection sociale mises en œuvre au cours de la dernière décennie, qui cherchent à articuler activité

professionnelle et protection sociale, trouvent leur limite dans l'épisode de crise puisqu'elles partent du principe qu'il existe des emplois disponibles mais non pourvus. Les logiques d'incitation, lorsqu'elles sont assorties de mécanismes coercitifs, sont particulièrement inadaptées à un contexte de manque d'emplois disponibles. La forte croissance du chômage pendant la crise économique a d'ailleurs poussé les gouvernements à réhabiliter dans une certaine mesure des dispositifs de soutien au revenu et à mettre entre parenthèses les logiques d'activation dans leurs versions les plus contraignantes. Les politiques d'activation telles que les aides à la création d'emploi, l'accès aux dispositifs de formation sont en revanche toujours mobilisées.

Néanmoins si, dans leur réponse immédiate à la crise, les gouvernements européens ont presque unanimement cherché à mettre en place des mesures pour amortir son coût social (bien qu'à des degrés différents), cette unité d'action s'est progressivement effritée, les mesures temporaires décidées initialement n'ayant pas été reconduites. On assiste même à un renversement des priorités avec le retour de la croissance, certaines prestations sociales ciblant les plus défavorisés étant explicitement visées par les plans d'austérité programmés dans de nombreux pays européens. Si les réformes menées avant l'épisode de crise faisaient valoir la supériorité des mesures d'activation dans la lutte contre la pauvreté pour justifier la baisse des prestations, le revirement actuel se focalise explicitement sur la nécessité supposée de contrôler les niveaux d'endettement public.

Ces mesures d'austérité se concentrent essentiellement sur les chômeurs de longue durée en Allemagne, à travers la suppression de leurs indemnités de congé parental et l'arrêt du paiement de leurs cotisations au régime de retraite. En Espagne, les chômeurs de longue durée font également les frais des plans de rigueur qui prévoient la suppression du paiement mensuel en leur faveur. Un certain nombre d'autres mesures ciblées sur les personnes âgées dépendantes et sur les très jeunes enfants laissent aussi craindre une dégradation des conditions de vie de ces populations. Au Royaume-Uni, les règles d'indemnisation des chômeurs se sont fortement durcies en dépit de la destruction massive d'emplois publics engagée parallèlement. La réforme britannique prévoit la suppression des allocations chômage pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans en cas de refus répétés d'offres d'emploi. En France, les mesures d'austérité affectant directement les dépenses sociales se sont pour l'instant concentrées sur la réforme des systèmes de retraite et la limitation des remboursements de soins de santé. La Suède enfin est peu concernée par les politiques de rigueur dans la mesure où ses comptes publics se portent nettement mieux que ceux des autres pays européens.

L'amorce de cette nouvelle phase dominée par les plans d'austérité pose problème du point de vue de la lutte contre la pauvreté. En effet, malgré le retour de la croissance, les conséquences de la crise ne se sont pas encore dissipées, puisque comme nous l'avons vu la hausse du chômage induite par la crise est loin d'être résorbée dans la plupart des pays. De plus en plus de chômeurs vont donc tomber sous le régime de l'assistance et seront de ce fait moins bien indemnisés. La volonté de réduire ou de faire disparaître certaines prestations de protection sociale au moment où leur apport aurait été particulièrement opportun laisse augurer d'une forte dégradation du niveau de vie pour des populations déjà durement éprouvées par la crise.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BADEL M. [2003], « La lutte contre l'exclusion dans l'Union européenne », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, p. 363-388.

BARBIER J.-C. [2002], « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, *L'Europe sociale en perspectives*, p. 307-332.

BARBIER J.-C. [2006], « L'activation de la protection sociale en Europe et en France », *Idées, La revue des sciences économiques et sociales*, décembre, p. 23-30.

CANTILLON B. [2010], « Disambiguating Lisbon. Growth, Employment and Social Inclusion in the Investment State », *CSB Working Paper*, n°10/7.

CAUSSAT L., LELIÈVRE M. [2005], « Les réformes des systèmes de retraite dans les pays d'Europe du Sud », *Etudes et Résultats*, Drees, n° 450, décembre.

CHAGNY O. [2005], « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRES*, n° 48.

COMMISSION EUROPÉENNE [2003], *Employment in Europe 2003, Recent trends and prospects*, DG EMPL.

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

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

COMMISSION EUROPÉENNE [2009], *Social Monitoring of the crisis*. Social Protection Committee.

COMMISSION EUROPÉENNE, EUROSTAT [2010], *Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of European Union 2010*, EuroStat Books.

CORNILLEAU G., ELBAUM M. [2009], « Indemnisation du chômage, une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 307.

DREES [2006], « Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire », *Études et résultats*, n° 499.

ERHEL C. [2010], « Les politiques de l'emploi en Europe : le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise », *Document de travail du Centre d'Études de l'Emploi*, n° 125.

ESPING-ANDERSEN G. [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN G. [1999], *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford.

EUROFOUND [2010], « Working poor in Europe », Dublin.

EVANS M.E. [2001], « Britain: Moving towards a work and opportunity-focused welfare state », *International Journal of Welfare State*, 10(4), p. 260-266.

JOLIVET A. [2007], « Suède : un taux d'emploi très élevé à relativiser », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109.

JOLIVET A., MANTZ T. [2008], « Suède : Une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115.

LEFRESNE F. [2008], « Royaume-Uni : Les avatars d'une indemnisation faiblement protectrice : le cas britannique », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 115.

LINDSAY C. [2007], « The United Kingdom's 'Work First' Welfare State and Activation Regimes in Europe », in Pascual A. Serrano & L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, PIE Peter Lang.

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

OCDE [2000], « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, p. 85-122.

OCDE [2005], *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.

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

OCDE [2009a], *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85.

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

OCDE [2010], *Perspectives économiques de l'OCDE, Sortir de la crise de l'emploi*, Paris.

SERRANO Pascual A. [2007], « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercice », in Pascual A. Serrano & L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, PIE Peter Lang.

UNEDIC [2008], « Indemnisation du chômage en Europe », *Europ'info*, Direction des affaires Juridiques, DAJ 4001, 7e édition.

VINCENT C. [2008], « Espagne : Tentatives d'adaptation de l'assurance chômage au marché du travail flexible », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115.

WADENSJÖ E. [2007], « Activation policy in Sweden », in Pascual A. Serrano & L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, PIE Peter Lang.