

Combattre la pauvreté et l'exclusion à travers l'emploi

Comment se mesure la pauvreté ?

Plus de travail signifie-t-il moins de pauvreté ?

Comment réinsérer les pauvres dans l'emploi ?

Comment rendre le travail économiquement intéressant ?

Comment rendre les programmes sociaux plus efficaces ?

Peut-on rendre les politiques plus cohérentes ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Pour tous les gouvernements de l'OCDE la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une préoccupation importante, et à juste titre, car pauvreté et exclusion témoignent d'un manque d'efficacité d'une société qui gaspille les ressources humaines, les opportunités et les possibilités de se réaliser dans la vie. L'incapacité à réduire la pauvreté et l'exclusion auxquelles sont confrontés des millions de familles et leurs enfants n'est pas seulement socialement répréhensible, elle risque aussi de sérieusement compromettre la capacité des pays à assurer leur croissance économique dans les années à venir.

Par le passé, les gouvernements se sont efforcés de réduire ces conséquences par des mesures « passives » d'aides au revenu. Cependant, les personnes qui sont étroitement dépendantes de ces prestations sont mal protégées par des régimes qui, souvent, ne sont pas suffisamment généreux pour leur assurer un revenu adéquat et, au pire, leur rendent plus difficile une sortie durable de la pauvreté.

L'expérience des dix dernières années montre que des politiques sociales « actives » peuvent changer cela et aider à réduire durablement la pauvreté et l'exclusion. Au-delà des prestations monétaires destinées simplement à atténuer les difficultés, les politiques « actives » ont pour ambition d'aider les bénéficiaires de ces prestations à trouver une solution durable. Elles les aident à surmonter les obstacles à l'emploi, soit en leur proposant une formation ou des moyens de garde pour les enfants, soit en leurs proposant des emplois vacants appropriés. Elles visent à mieux intégrer les services susceptibles d'aider les bénéficiaires de prestations sociales et à redéfinir la relation entre fournisseurs et bénéficiaires des programmes sociaux dans le but de les rendre partenaires dans une entreprise commune, avec obligation mutuelle de coopérer au processus de réinsertion. Un autre élément clé de ces politiques a consisté à réformer les systèmes de prestations de façon à renforcer les incitations au travail. On trouvera ici une synthèse de ce que peuvent faire les gouvernements pour s'attaquer à la pauvreté à travers l'emploi. ■

Comment se mesure la pauvreté ?

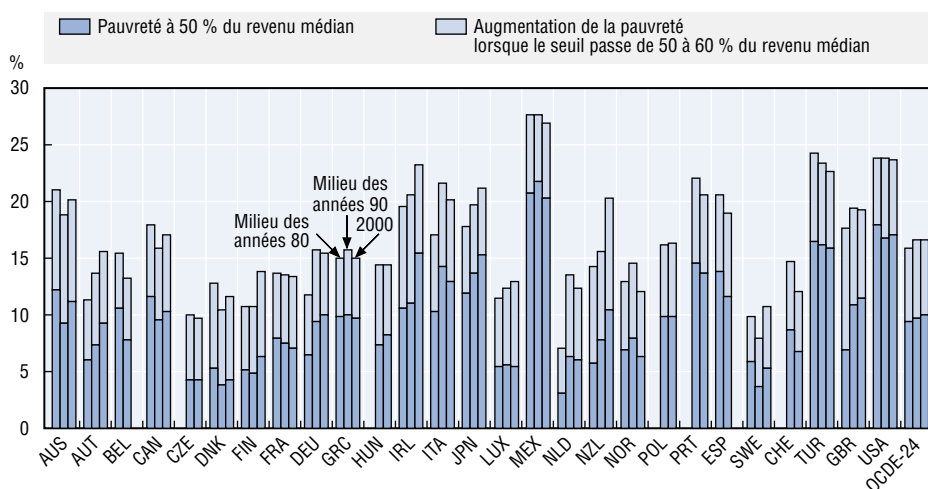
La pauvreté n'est pas seulement une question de revenu. On peut avoir un revenu et le perdre temporairement ; ou bien avoir un patrimoine important ; ou encore être étudiant et escompter gagner beaucoup d'argent plus tard. Mais même si l'on commence à développer des mesures plus globales de la pauvreté, le revenu reste la mesure qui convient le mieux pour des comparaisons transnationales et intertemporelles. Le principal concept sur lequel se base la mesure de la pauvreté est celui du revenu disponible (après impôt) d'un ménage, ajusté en fonction de la taille du ménage.

La notion de pauvreté monétaire peut être abordée sous deux angles essentiels que reflètent deux types de mesures : des seuils « absolus » et « relatifs ». Ces deux mesures fournissent des informations importantes aux décideurs et en fin de compte elles sont complémentaires.

Les seuils « absolus » de pauvreté correspondent à un revenu qui ne permet pas de faire face au coût d'un panier donné de produits de première nécessité pendant une année donnée, actualisé tous les ans en fonction de l'inflation. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour mesurer la pauvreté absolue. L'une d'entre elles, basée sur un seuil du revenu relatif dans une année de base, actualisé pour l'inflation, montre que la pauvreté absolue a reculé en moyenne dans les pays de l'OCDE de plus de 40 % entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, et de 25 % supplémentaires dans les cinq années qui ont suivi.

Les seuils « relatifs » correspondent à un revenu inférieur à un pourcentage déterminé du revenu moyen ou médian des ménages. Les mesures de pauvreté relative indiquent le degré de privation de biens et services couramment consommés dans une société donnée et elles sont intéressantes pour appréhender un phénomène plus large, celui de « l'exclusion sociale ». La pauvreté relative s'est

Graphique 1.
TAUX DE PAUVRETÉ RELATIFS DANS L'ENSEMBLE DE LA POPULATION AU MILIEU DES ANNÉES 90 ET EN 2000



Note : Les taux de pauvreté relatifs sont exprimés par la proportion de personnes ayant un revenu disponible équivalent inférieur à 50 et 60 % du revenu médian pour l'ensemble de la population. Les données de « 2000 » se rapportent à l'année 2000 pour tous les pays, sauf : 1999 pour l'Australie, l'Autriche et la Grèce ; 2001 pour l'Allemagne, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ; et 2002 pour la République tchèque, le Mexique et la Turquie. Les données du « milieu des années 90 » se rapportent à l'année 1995 pour tous les pays, sauf : 1993 pour l'Autriche, 1994 pour l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Mexique et la Turquie ; et 1996 pour la Nouvelle-Zélande et la République tchèque.

accrue dans beaucoup de pays de l'OCDE. Au milieu des années 80, la proportion de la population de l'OCDE dont le revenu disponible était inférieur à la moitié du revenu médian était proche de 9 %, et elle était supérieure à 10 % aux alentours de l'an 2000. D'autre part, une proportion entre 6 à 7 % de la population se situe entre les seuils de 50 % et 60 % du revenu médian. ■

Plus de travail signifie-t-il moins de pauvreté ?

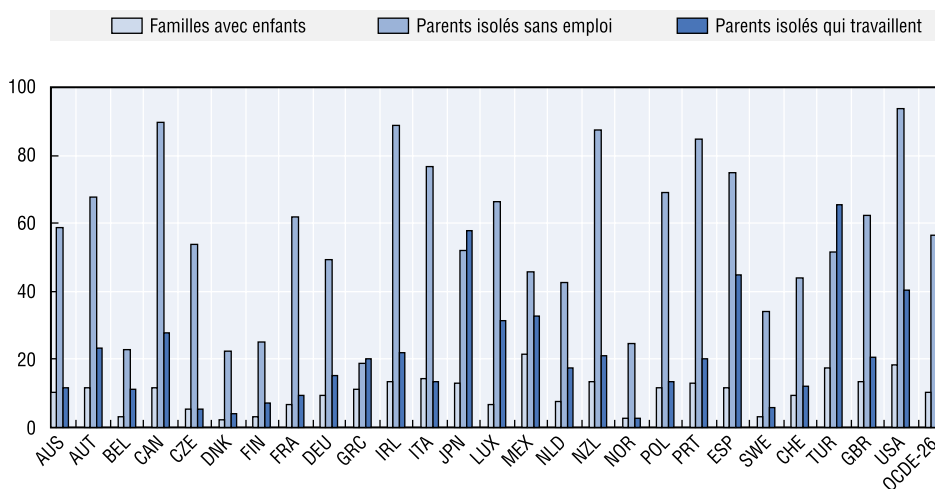
L'aggravation de la pauvreté tient à une multitude de facteurs. Parmi eux sont le progrès technologique, les changements structurels sur les marchés des produits, ou les politiques en matière d'éducation, de logement et de fiscalité, mais aussi des facteurs individuels comme le manque de qualifications, le handicap ou la situation de parent isolé peuvent plonger les gens dans la pauvreté ou les empêcher d'en sortir. Si tous ces facteurs sont importants, il est primordial de réinsérer les individus sur le marché du travail – et l'éducation et la formation peuvent y aider –, car c'est là le facteur dynamique qui permet de modifier leur situation et les rendre durablement autonomes.

Les ménages sans emploi sont les plus pauvres dans tous les pays de l'OCDE. Pour les personnes qui appartiennent à ces ménages, le risque d'avoir un revenu inférieur au seuil de pauvreté est en moyenne cinq fois plus élevé que dans les ménages dont certains membres ont un emploi.

Avoir un emploi est particulièrement important pour les familles avec enfants, y compris pour les familles monoparentales. Le taux de pauvreté relatif des familles monoparentales est trois fois plus élevé que celui des familles avec enfants en général, mais lorsque le parent isolé a un emploi, le risque de pauvreté est proche de 20 %, alors qu'il est de 60 % lorsqu'il n'en a pas. Pour les couples avec enfants, avoir un emploi réduit la probabilité de pauvreté relative de près des trois quarts lorsque les deux parents travaillent. De ce fait, les pays de l'OCDE où les taux d'emploi des mères sont plus élevés enregistrent aussi des taux plus bas de pauvreté des enfants. ■

Graphique 2.

TAUX DE PAUVRETÉ RELATIFS DES MÉNAGES AVEC ENFANTS ET DES MÉNAGES MONOPARENTAUX, 2000



Note : Les taux de pauvreté relatifs sont la proportion des individus dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 50 % du revenu médian pour l'ensemble de la population. Les années exactes sont celles indiquées dans la note de la figure 1.

Comment réinsérer les pauvres dans l'emploi ?

Il y a quelques années seulement, l'insertion sur le marché du travail des personnes les plus exposées au risque de pauvreté et d'exclusion semblait un objectif trop optimiste. Mais aujourd'hui, dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, l'insertion professionnelle est au cœur même de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les politiques actives de réinsertion sur le marché du travail, d'abord destinées aux chômeurs demandeurs d'emploi, ont été étendues aux personnes pour lesquelles il n'y a pas d'obstacles à l'emploi facilement identifiables. Ces politiques associent généralement une action plus personnalisée et de meilleure qualité des services publics vis-à-vis des bénéficiaires de prestations ; l'obligation pour ceux-ci de participer aux programmes du marché du travail ; et (parfois) l'imposition de sanctions en cas de non-coopération des intéressés aux programmes destinés à les réinsérer.

Ces mêmes critères sont aujourd'hui progressivement appliqués aux handicapés, sous forme de programmes de réadaptation et de formation et d'emplois réservés, et de prestations spécifiques liées à l'exercice d'un emploi, avec restriction dans certains cas de l'accès aux prestations ou réduction de leur niveau.

Certains des pays qui ont mis en œuvre ce type de politiques ont enregistré de fortes baisses du nombre des bénéficiaires des différentes formes de prestations sociales. Leur nombre a diminué de plus de moitié par rapport aux niveaux records atteints au milieu des années 90 au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, d'un tiers, voire davantage, au Canada et aux Pays-Bas, et d'un quart en Finlande. Aux Etats-Unis, la majorité des personnes qui sont sorties des systèmes de prestations sociales travaillent, souvent à temps complet, et pour des salaires proches de ceux de catégories similaires de main-d'œuvre. Certaines réformes des régimes en faveur des handicapés donnent aussi des résultats positifs (par exemple les programmes pilotes « Pathways to Work » au Royaume-Uni). Ces réductions des effectifs de bénéficiaires des transferts sociaux sont d'autant plus significatives si l'on se souvient qu'on nous prédisait que le nombre de bénéficiaires devait fatalement augmenter en période de récession plus qu'il ne baisserait en période d'expansion. Dans un certain nombre de pays, cet effet de cliquet ne joue plus. ■

Comment rendre le travail économiquement intéressant ?

Cela dit, faire sortir les gens de la dépendance à l'égard des prestations sociales ne résout pas tout. Même dans les pays où la réforme a été efficace, sur 100 personnes qui ne perçoivent plus d'allocations, un tiers peut ne pas trouver d'emploi. Et ceux qui accèdent à un emploi n'ont pas tous un emploi de bonne qualité. Plusieurs emplois sont mal rémunérés ou précaires et certains offrent aujourd'hui peu de protection contre la pauvreté. De fait, les ménages qui comptent un travailleur ou davantage représentent une proportion importante de la pauvreté monétaire dans tous les pays de l'OCDE. Dans certains pays, même les ménages qui comptent au moins deux travailleurs ne sont pas exempts de ce risque. Certes, ce constat tient en partie au fait que dans les ménages comptant des travailleurs sont compris les travailleurs indépendants, dont le revenu est souvent sous-déclaré dans les enquêtes, ainsi que les personnes qui ont un emploi à temps partiel ou saisonnier, il n'en souligne pas moins l'importance du problème des travailleurs pauvres.

De cette raison, tous les pays de l'OCDE sont confrontés au double problème de promouvoir non seulement le passage des prestations sociales à l'emploi, mais aussi le bien-être dans l'emploi. Une solution consiste à mettre en œuvre des politiques de valorisation du travail qui peuvent prendre deux formes différentes.

- La première consiste à soutenir l'offre de travailleurs peu qualifiés par des crédits d'impôt ou des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. Ce type de prestations constitue depuis longtemps l'un des piliers des systèmes de protection sociale au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, où elles concernent respectivement 5 et 20 % des ménages ; elles sont dans les deux cas axées sur les familles qui perçoivent un faible revenu du travail, en particulier celles qui ont des enfants, et offrent des avantages relativement généreux par le biais de la fiscalité. Des programmes analogues ont été mis en place plus récemment dans d'autres pays de l'OCDE (notamment l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande).
- La seconde consiste à accroître la demande des employeurs en travailleurs peu qualifiés, par le jeu combiné de subventions générales concernant l'ensemble des travailleurs à bas salaires (comme en Belgique, en France et aux Pays-Bas) – le plus souvent sous forme de baisse des cotisations sociales patronales pour les travailleurs à bas salaires – et de subventions spécifiques ciblées sur les groupes difficilement employables et visant à favoriser leur emploi dans le secteur public (notamment en Irlande et aux Pays-Bas) ou le secteur privé (notamment l'Espagne).

Si ces deux types de démarches correspondent à des situations différentes, toutes deux se sont révélées efficaces pour encourager l'entrée ou le retour à l'emploi pour les parents isolés, les ménages sans emploi et pour les travailleurs peu qualifiés. Quant aux crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi, du fait qu'ils sont liés aux caractéristiques des familles et non des individus, ils se sont révélés efficaces pour réduire la pauvreté chez les familles qui travaillent.

Le grand défi aujourd'hui est de permettre aux personnes peu qualifiées d'accéder non seulement à un emploi mais à une bonne carrière. On ne dispose encore que d'indications limitées sur les solutions qui pourraient être efficaces pour aider les travailleurs à bas salaire non seulement à conserver leur emploi mais aussi à progresser dans celui-ci, quoi qu'il en soit on s'oriente vers des dispositifs plus complets et personnalisés qui portent une attention spécifique à l'évolution de carrière des travailleurs défavorisés. Les premières évaluations donnent à penser qu'une approche équilibrée est efficace pour réduire la pauvreté et accroître l'emploi parmi les individus peu qualifiés, surtout si elle s'accompagne d'un éventail plus large de mesures visant à améliorer leurs qualifications et leur potentiel de gain. ■

Comment rendre les programmes sociaux plus efficaces ?

Au-delà du niveau et de la qualité des emplois, les politiques publiques jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion. La relation entre les dépenses sociales publiques et les résultats au plan de la pauvreté est évidente : c'est dans les pays où les dépenses sociales (hors santé) consacrées à la population d'âge actif sont les plus élevées que les taux de pauvreté relative de la population de cette tranche d'âge sont les plus bas. En moyenne, l'effet conjugué des systèmes d'imposition et de prestations est de faire sortir de la pauvreté monétaire relative plus de la moitié de la population à risque.

Ce qui importe pour les individus, cependant, n'est pas le montant global des dépenses, mais c'est de savoir qui est couvert par les programmes sociaux, dans quelle mesure les personnes qui ont droit à une prestation donnée la perçoivent effectivement et si le soutien fourni est suffisant pour échapper à la pauvreté et à l'exclusion.

Les programmes sociaux ne couvrent souvent qu'une fraction des personnes sans emploi ou avec un handicap. A la fin des années 90, dans les pays de l'OCDE, plus d'un tiers des sans-emploi déclarant un handicap disaient ne pas percevoir de prestations ; en Europe, un tiers seulement des personnes classées chômeurs dans les enquêtes de population active de 2001 disaient avoir perçu une allocation de chômage pendant la même période ; et aux Etats-Unis, environ 9 % des mères isolées sans emploi en 2001 disaient n'avoir perçu aucune prestation dans les 12 mois précédant l'enquête.

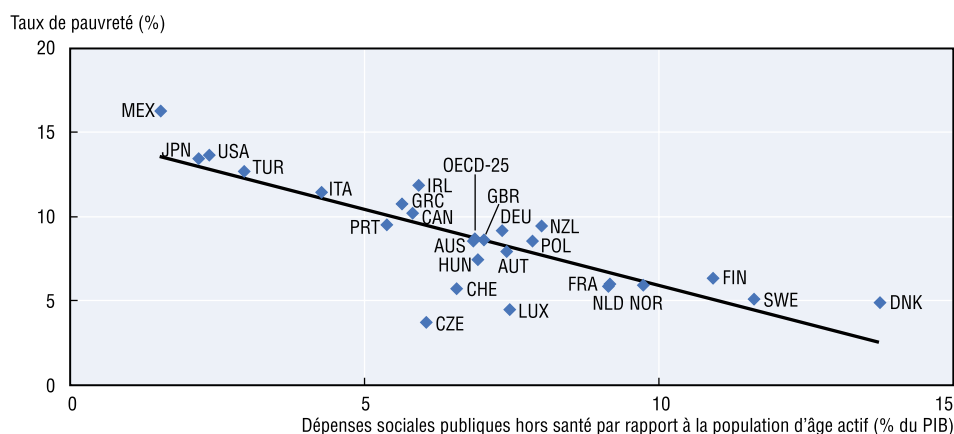
La proportion des ayants droit qui a effectivement accès aux prestations se situe entre 40 et 80 % des personnes éligibles dans le cas de l'aide sociale et entre 60 à 70 % dans le cas des allocations de chômage. Ces faibles proportions peuvent être le résultat des décisions des personnes éligibles de ne pas postuler pour ces prestations, du fait de leur faible montant ou de leur durée limitée, mais aussi de la non connaissance des droits, d'un sentiment de dévalorisation, et de la complexité et longue durée des procédures administratives, autant d'éléments qui devraient préoccuper plus les pouvoirs publics.

La mesure dans laquelle les politiques sociales parviennent à réduire la pauvreté et l'exclusion dépend aussi du niveau adéquat des prestations fournies. Il est rare que les prestations de dernier recours assurent un niveau de revenu suffisant pour échapper à la pauvreté monétaire relative, même si c'est aujourd'hui plus souvent le cas pour les ménages avec enfants. ■

Peut-on rendre les politiques plus cohérentes ?

Pour que les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion soient plus efficaces, il faut qu'elles soient plus cohérentes aux niveaux local, national et régional. Ceci est important, car des modes d'intervention isolés ont peu de chances à eux seuls d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion ; c'est une tâche qui appelle des stratégies globales et la définition d'objectifs explicites soit pour l'ensemble de la population (comme en Irlande) soit pour certaines catégories telles que les enfants (par exemple au Royaume-Uni).

Graphique 3.
DÉPENSES SOCIALES PUBLIQUES ET TAUX DE PAUVRETÉ PARMIL LA POPULATION D'ÂGE ACTIF, 2000



Note : Par dépenses sociales publiques on entend les dépenses sociales à l'exclusion des prestations de santé, de vieillesse et de survie, en pourcentage du PIB. Les taux de pauvreté sont mesurés par rapport à un seuil fixé à 50 % de la valeur médiane du revenu disponible équivalent des ménages. Les années exactes sont celles précisées dans les notes de la figure 1.

L'un des volets du nécessaire renforcement de la cohérence des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est la coordination au sein du gouvernement. Une multiplicité de programmes sociaux différents axés chacun sur un problème spécifique comme le chômage, le handicap ou les difficultés de logement peut conduire à négliger les besoins globaux de l'individu. Si le système de soutien social est fragmenté, les clients potentiels risquent de ne pas lui faire confiance et de ne pas demander à bénéficier des programmes destinés à les aider.

Certains pays ont pris des mesures pour améliorer la cohérence de leurs politiques. En Irlande, le *Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion* vise à mettre l'insertion sociale au cœur de toutes les politiques. Pour cela, le gouvernement a adopté un système qui oblige à indiquer, dans toutes les propositions de mesures importantes, l'impact qu'elles auront sur les catégories les plus menacées de pauvreté. D'autres pays ont pris des mesures pour regrouper en un même lieu les fonctions d'aide à la recherche d'emploi, de paiement des prestations et de fourniture de services, afin de rapprocher le financement et l'administration des différents services ; et pour harmoniser les conditions d'admissibilité aux différents programmes. Un autre groupe de pays encore a pris des mesures pour améliorer la coordination entre le pouvoir central et les collectivités locales, par exemple au travers de partenariats pour l'insertion sociale auxquels sont étroitement associés le secteur privé et le secteur associatif. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour plus d'informations sur ces questions, s'adresser à Marco Mira d'Ercole, tél. 01-4524-8748 ; e-mail marco.mira@oecd.org ; Michael Förster, tél. 01-4524-9280 ; e-mail michael.forster@oecd.org

Références

Pour les données récentes relatives à la distribution des revenus et à la pauvreté dans les pays de l'OCDE, voir Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Social, Employment and Migration Working Paper N° 22*, OCDE, Paris.

Pour plus d'informations concernant l'impact des programmes sociaux sur les incitations au travail et sur le niveau adéquat de revenu, voir OCDE (2004), **Prestations et salaires – Indicateurs de l'OCDE**, OCDE, Paris. ISBN : 9264015167.

Pour une analyse plus complète de la gamme des mesures visant à réduire la pauvreté et l'exclusion, voir OCDE (2005), **Accroître les chances de chacun – Pour une politique sociale active au bénéfice de tous**, OCDE, Paris. A paraître.

Pour une analyse plus complète des politiques visant à promouvoir le travail et la sécurité de revenu pour les personnes handicapées, voir OCDE (2003), **Transformer le handicap en capacité**, OCDE, Paris. ISBN : 9264298878.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.ocdelibrairie.org

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.