

## Chapitre 4

# Prestations et emploi : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives

*Dans de nombreux pays, la part de la population d'âge actif qui perçoit des prestations destinées à remplacer un revenu d'activité a continué d'augmenter au cours des années 90, en particulier en ce qui concerne les prestations de vieillesse, d'invalidité et de parent isolé et l'aide sociale. Dans certains pays, la plupart des personnes qui ni n'occupent un emploi ni ne font des études perçoivent une prestation destinée à remplacer un revenu d'activité. Jusqu'à quel point les stratégies « d'activation » peuvent-elles aider à réduire la dépendance à l'égard des prestations ? Comment certains éléments clés de ces stratégies, comme un effort intensif de conseil professionnel et des sanctions sur les prestations en cas de refus d'un emploi convenable, peuvent-ils être appliqués à des groupes traditionnellement en marge du marché du travail ? Et lorsque la dépendance à l'égard d'un certain type de prestation diminue, les gens s'orientent-ils vers d'autres types de prestations ou trouvent-ils véritablement un emploi ?*

|   |     |
|---|-----|
| Introduction .....  | 184 |
| Principaux résultats .....  | 184 |
| 1. Tendances de la dépendance à l'égard des prestations .....               | 186 |
| 2. Signification et mesure du contenu « actif » d'une politique .....       | 207 |
| 3. Résultats des politiques « actives » .....                               | 218 |
| Conclusions .....   | 234 |
| Annexe 1. Définition et mesure des taux de bénéficiaires des prestations .. | 243 |
| Annexe 2. Longs délais d'ajustement, interactions et actions réciproques .. | 252 |
| Bibliographie .....   | 254 |

## Introduction

Après avoir examiné plus particulièrement, dans le chapitre 3, les mesures financières proposées pour inciter les travailleurs à trouver ou à conserver un emploi, nous nous intéresserons maintenant à une approche complémentaire, caractérisée par l'instauration de diverses obligations en matière de recherche d'emploi et par d'autres mesures dites d'« activation ». Dans de nombreux pays, on attend généralement des chômeurs de courte durée qu'ils retrouvent du travail principalement par leurs propres efforts de recherche, mais il existe aussi des mesures d'activation jugées particulièrement importantes pour les demandeurs d'emploi défavorisés dont il est question au chapitre 1.

Les mesures d'activation ont longtemps eu pour cible les bénéficiaires des allocations de chômage. Cependant, face à la hausse tendancielle du nombre de titulaires d'autres prestations sociales, de nombreux pays ont eu l'idée de les étendre à des groupes de personnes qui n'étaient pas considérées jusque-là comme dépourvues d'emploi. Ainsi, les mesures d'activation exigent-elles de plus en plus souvent des parents isolés ou des bénéficiaires de l'aide sociale d'être disponibles pour travailler<sup>1</sup>. Dans les pays où les prestations d'invalidité comptent de très nombreux allocataires, on s'est également efforcé de recourir à des mesures actives pour essayer d'en amener une partie à prendre un emploi.

Dans ce chapitre, on s'intéressera plus particulièrement à la notion de taux de dépendance à l'égard des prestations, c'est-à-dire à la proportion de personnes qui perçoivent un revenu de remplacement<sup>2</sup>, ainsi qu'aux mesures destinées à orienter les bénéficiaires de programmes sociaux vers la vie active. L'analyse s'articulera autour des grandes questions suivantes :

- Qu'en est-il de la dépendance à l'égard des prestations dans les pays de l'OCDE et comment a-t-elle évolué au fil du temps ? (section 1)
- En quoi consistent les « stratégies d'activation » ? (section 2)
- Dans quelle mesure les stratégies d'activation aident-elles à mettre fin à la dépendance à l'égard des prestations en facilitant l'insertion dans l'emploi ? Le recul des effectifs du groupe cible (constitué principalement de bénéficiaires d'indemnités de chômage, d'allocations de parent isolé et de prestations d'aide sociale) est-il neutralisé par la progression du nombre de bénéficiaires d'autres prestations (retraite anticipée ou pension d'invalidité, par exemple) ? De quelle manière ces stratégies influent-elles sur les perspectives d'emploi et de rémunération ? (section 3)

## Principaux résultats

- *Dans certains pays, la plupart des personnes d'âge actif sans emploi perçoivent un revenu de remplacement. Certains pays ont maintenant atteint un point où la majeure partie de la population d'âge actif qui n'est ni occupée, ni scolarisée perçoit un revenu de cette nature. Dans cette situation, il sera difficile d'augmenter sensiblement l'emploi sans faire baisser également la dépendance à l'égard des prestations.*

- *On note une tendance à la hausse de la dépendance à l'égard des prestations dans la plupart des pays.* Dans les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, on observe qu'en moyenne, la proportion de personnes d'âge actif bénéficiaires de prestations sociales a augmenté assez rapidement dans les années 80, puis à un rythme plus modéré dans les années 90. Cela dit, il existe des différences entre les pays, et les taux de dépendance ne manifestent guère de signes de convergence dans l'ensemble de la zone OCDE ni à l'échelle européenne.
- *Les mesures d'activation sont à même de réduire la dépendance à l'égard des prestations.* Les mesures qui obligent les titulaires de prestations à faire des efforts intensifs pour se préparer à intégrer le monde du travail et pour chercher un emploi peuvent enrayer la croissance des taux de dépendance et même inverser la courbe. Dans les années 90, plusieurs pays ont vu diminuer le nombre de bénéficiaires de certaines prestations dont ils avaient fait la cible de leurs politiques d'activation. Et le recul enregistré ne s'est pas limité, semble-t-il, à la période de reprise conjoncturelle, mais constitue pour l'essentiel un phénomène à caractère structurel.
- *Les critères ouvrant droit à prestations sont un élément important des politiques d'activation.* Les pensions de préretraite et souvent les pensions d'invalidité, voire parfois les allocations de parent isolé, n'exigent pas des bénéficiaires qu'ils soient prêts à exercer un emploi pour pouvoir prétendre à ces prestations. Dans ce cas, il demeure toutefois possible d'offrir un vaste éventail de services de l'emploi et d'exiger la participation à certaines activités liées à l'emploi comme des entretiens au cours desquels les débouchés possibles sont examinés et des services de l'emploi proposés. Il serait incohérent de réclamer une plus grande participation à des activités d'insertion professionnelle sans exiger en même temps des intéressés qu'ils soient prêts à accepter un emploi si celui-ci devait se présenter. En règle générale, les prestataires dont on estime qu'ils sont capables de travailler devraient être soumis à une obligation de disponibilité pour le travail clairement exprimée.
- *Les efforts d'insertion (workfare) et de formation ont leur importance.* L'obligation de participer à un programme d'emploi ou de formation est souvent un élément important des mesures d'activation, surtout dans les pays où le niveau des prestations servies est élevé. Elle peut limiter la durée maximum de versement passif des allocations tout en offrant une garantie de revenu aux individus et aux familles qui remplissent les conditions requises.
- *Il existe un risque de substitution entre prestations.* Il existe un risque qu'une réduction du nombre de bénéficiaires de prestations ciblés par une stratégie d'activation ne soit compensée par une augmentation d'autres effectifs d'allocataires. De nombreux exemples illustrent ce phénomène de substitution, mais il faut savoir que des mécanismes œuvrent aussi en sens inverse. Ainsi, lorsque l'on parvient effectivement à faire baisser le chômage, il est plus facile de « durcir » les critères d'accès aux pensions de préretraite ou d'invalidité. Bien que la baisse du nombre des prestataires ciblés par des stratégies d'activation ait été neutralisée, dans quelques cas précis, par une augmentation des effectifs de bénéficiaires d'autres prestations à caractère « passif », rien ne permet de conclure que ce phénomène revêt un caractère systématique.
- *Les stratégies d'activation peuvent avoir un impact sur l'emploi.* Les politiques qui préconisent à la fois une restriction des conditions d'accès aux prestations et l'application de mesures d'activation peuvent contribuer à réduire les effectifs de bénéficiaires et à accroître l'emploi. Pourtant, il y a des personnes qui cessent de percevoir des prestations sans pour autant prendre un emploi. C'est pourquoi il est important de mettre l'accent sur l'emploi et sur l'amélioration de la productivité du travailleur, tout en continuant d'offrir des

prestations suffisamment généreuses pour éviter que les mesures d'activation se soldent par des sorties du marché du travail. Les pays nordiques, qui mènent une politique d'activation particulièrement vigoureuse tout en veillant à préserver la générosité de leur système de prestations, affichent des taux d'emploi relativement élevés.

- *Les stratégies d'activation peuvent réduire les taux de pauvreté.* Dans certains cas, les mesures qui accélèrent la sortie du chômage se traduisent aussi par un niveau de gains plus faible en moyenne au moment de l'embauche, mais une faible rémunération et des perspectives de carrière limitées n'en demeurent peut-être pas moins préférables à l'érosion des compétences professionnelles qu'entraîne une période prolongée de non-emploi tandis que des taux d'emploi élevés réduisent la pauvreté. En outre, des évaluations conduisent à penser qu'un effort intense de conseil pour l'emploi peut permettre d'accéder à un niveau de rémunération plus élevé. L'expérience montre que dans certains pays d'Europe, les stratégies d'activation vont de pair avec de faibles taux de pauvreté et, qu'aux États-Unis, les indicateurs de pauvreté et d'autres indicateurs de bien-être concernant les parents isolés se sont généralement améliorés à l'époque où l'aide sociale a été réformée.
- *Les droits à prestations ont un impact sur le long terme dont les stratégies d'activation doivent tenir compte.* Comme on a pu l'observer dans le passé, l'augmentation du nombre d'allocataires, après la création de nouvelles prestations ou une amélioration sensible des prestations existantes, est un processus assez long. On peut donc penser que les stratégies d'activation qui visent à réduire le nombre des allocataires mettent elles aussi du temps à produire pleinement leurs effets.
- *Les mesures d'activation ne permettent pas de résoudre la totalité des problèmes du marché du travail.* Les stratégies d'activation ont d'autant plus d'effets que les marchés du travail fonctionnent bien. Faute de contexte favorable contribuant à en obtenir un impact important, elles risquent de perdre le soutien politique.

## 1. Tendances de la dépendance à l'égard des prestations

Les personnes qui perçoivent des prestations sociales ne sont pas toutes en mesure de travailler ni censées le faire. Considérées dans leur ensemble, elles forment en effet un groupe très hétérogène : certaines d'entre elles souhaiteraient trouver un emploi et peuvent y être aidées par des mesures d'activation, tandis que d'autres resteront probablement en dehors du marché du travail. Pour apprécier le potentiel de main-d'œuvre qui pourrait être mobilisé par les politiques de droits à prestations et d'activation, il est utile d'étudier le taux de dépendance à l'égard des prestations – autrement dit la proportion de personnes d'âge actif qui perçoivent un revenu de remplacement versé par un système public de protection sociale. Huit grandes catégories de prestations ont été retenues à cette fin : les prestations vieillesse, les prestations de survie (veufs et orphelins), les prestations de maladie, les pensions d'invalidité, les allocations de maternité et de présence parentale (soins aux enfants), les prestations de prise en charge d'une personne handicapée et les congés du marché du travail (congés sabbatiques accordés pour une période limitée sans autre condition), les indemnités de chômage, et les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle. Les données utilisées pour évaluer la dépendance à l'égard des prestations sociales sont décrites à l'annexe 1.

L'objectif premier de ces prestations est de préserver le bien-être des personnes incapables de travailler de façon temporaire ou permanente. Toutefois, les objectifs visés vont souvent au-delà de la simple garantie de revenu minimum. Ils incluent le versement de prestations calculées en fonction du précédent niveau de rémunération, d'une

indemnisation en cas d'accident du travail avec responsabilité civile de l'employeur, l'autorisation de se retirer du marché du travail pour dispenser des soins à ses enfants ou autres personnes à charge dans le cas des allocations de présence parentale, ainsi que les moyens de faciliter l'appariement des offres et des demandes d'emploi et d'obtenir une stabilisation macroéconomique en cas de prestations d'assurance-chômage de courte durée. Encourager le travail à temps partiel, temporaire ou saisonnier mais salarié et non le travail informel peut également constituer un objectif.

### A. Analyse des taux de bénéficiaires

#### La dépendance à l'égard des prestations varie considérablement selon les pays

Comme on peut le voir au tableau 4.1, la comparaison internationale des taux de dépendance à l'égard des prestations au sein de la population d'âge actif (définie comme les personnes âgées de 15 à 64 ans) des 16 pays pour lesquels on a procédé à des estimations

Tableau 4.1. **Taux d'emploi et dépendance vis-à-vis des prestations dans la population d'âge actif<sup>a</sup>, 1980 à 1999**

Pourcentage

|  | Taux d'emploi<br>(équivalent temps complet) <sup>b</sup> |             |             | Taux de dépendance vis-à-vis<br>des prestations <sup>c</sup> |             |             | Ni prestations, ni emploi |             |             |
|--|--|-------------|-------------|--|-------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|
|  | 1980   | 1990        | 1999        | 1980   | 1990        | 1999        | 1980                      | 1990        | 1999        |
| Australie                                  | 57.5   | 57.9        | 56.4        | 13.0   | 13.7        | 17.5        | 29.5                      | 28.4        | 26.1        |
| Autriche                                   | 60.2   | 61.8        | 64.0        | 15.5   | 18.0        | 21.5        | 24.3                      | 20.2        | 14.5        |
| Belgique                                   | 53.8   | 50.7        | 52.9        | 17.4   | 24.4        | 23.6        | 28.8                      | 24.9        | 23.5        |
| Canada                                     | 60.2   | 63.2        | 62.6        | 13.4   | 19.9        | 18.0        | 26.4                      | 16.9        | 19.3        |
| Danemark                                   | 65.7   | 67.3        | 69.7        | 20.1   | 23.2        | 23.1        | 14.1                      | 9.5         | 7.2         |
| France                                     | 60.8   | 56.3        | 55.5        | 13.9   | 20.2        | 24.2        | 25.3                      | 23.5        | 20.4        |
| Allemagne                                  | 59.7   | 59.5        | 58.9        | 15.2   | 18.1        | 22.4        | 25.0                      | 22.4        | 18.8        |
| Irlande                                    | 52.4   | 49.3        | 56.3        | 12.4   | 18.9        | 19.3        | 35.2                      | 31.8        | 24.4        |
| Japon                                      | 61.6   | 62.0        | 60.6        | 8.8  | 10.0        | 11.4        | 29.6                      | 28.0        | 28.0        |
| Pays-Bas                                   | 48.5   | 51.1        | 58.2        | 15.9   | 19.9        | 17.8        | 35.6                      | 29.0        | 24.0        |
| Nouvelle-Zélande                           | 57.9   | 58.9        | 59.9        | 6.6  | 15.6        | 16.8        | 35.5                      | 25.4        | 23.2        |
| République slovaque                        | ..   | ..          | 57.7        | 19.6   | 24.8        | 38.2        | ..                        | ..          | 4.2         |
| Espagne                                    | 49.4   | 48.5        | 51.7        | 8.3  | 12.3        | 11.2        | 42.3                      | 39.2        | 37.1        |
| Suède                                      | 68.7   | 72.0        | 66.2        | 16.1   | 17.0        | 20.0        | 15.2                      | 11.0        | 13.8        |
| Royaume-Uni                                | 62.2   | 62.4        | 60.7        | 15.2   | 18.5        | 18.9        | 22.7                      | 19.1        | 20.4        |
| États-Unis                                 | 60.0   | 65.2        | 67.0        | 16.8   | 15.6        | 13.7        | 23.2                      | 19.2        | 19.3        |
| <b>Moyennes :</b>                          |  |             |             |  |             |             |                           |             |             |
| <b>Pays de l'UE ci-dessus</b>              | <b>58.1</b>  | <b>57.9</b> | <b>59.4</b> | <b>15.0</b>  | <b>19.1</b> | <b>20.2</b> | <b>26.9</b>               | <b>23.1</b> | <b>20.4</b> |
| <b>Tous les pays ci-dessus<sup>d</sup></b> | <b>58.6</b>  | <b>59.1</b> | <b>60.0</b> | <b>13.9</b>  | <b>17.7</b> | <b>18.6</b> | <b>27.5</b>               | <b>23.2</b> | <b>21.3</b> |

a) Population âgée de 15 à 64 ans. Des estimations du nombre de personnes de 15 ans ont été faites pour les pays où l'enquête sur la population active ne porte que sur les 16 à 64 ans.

b) L'emploi est mesuré en équivalent temps complet. La répartition des heures travaillées pour tous les actifs occupés est utilisée pour estimer le rapport entre les heures pour les personnes employées à temps partiel, définies comme celles travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine, et les travailleurs à temps complet. Ce rapport est utilisé pour convertir l'emploi à temps partiel en équivalent temps complet. Pour l'Autriche et la Suède, la part de l'emploi à temps partiel basé sur la définition nationale est utilisée pour 1980 et 1990. Pour la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni, on suppose que la part de l'emploi à temps partiel en 1980 est la même qu'en 1983. Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark et le Royaume-Uni, le taux d'emploi des personnes d'âge actif en 1980 (et 1990 pour l'Autriche) est estimé en reliant les données avec celle l'emploi total.

c) Pour les définitions, voir le texte et l'annexe 1.

d) Excepté la République slovaque.

Source : Pour les taux de dépendance vis-à-vis des prestations, base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE (pour des détails voir l'annexe 1) ; pour les données d'emploi, base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

révèle des écarts considérables. En 1999, ces taux allaient de 11 % en Espagne et au Japon, à 23 ou 24 % en Belgique et en France, et jusqu'à 38 % en République slovaque. Le tableau 4.A1.1 montre la ventilation de cette population par catégorie de prestations. Cette année-là, les catégories les plus nombreuses étaient celles des prestataires de pensions d'invalidité (4.6 % de la population d'âge actif), d'indemnités de chômage (4.1 %) et d'allocation vieillesse (3.6 % – concernant la part des prestations versées aux personnes de moins de 65 ans). Les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle (2.4 %), de maladie (2.0 %) ainsi que de survie (1.3 %) représentent chacune la moitié ou le tiers des taux enregistrés par les trois premières catégories du classement. La couverture des allocations de maternité et parentales (0.8 %), ainsi que des prestations pour prise en charge d'une personne handicapée et congé du marché du travail (0.2 %) est beaucoup plus limitée. Bien que la proportion de personnes percevant des prestations de chômage et d'invalidité varie considérablement, les pays comptent tous des effectifs importants dans ces catégories, ce qui signifie qu'elles représentent les deux types de prestation de base. La distribution du nombre résiduel de personnes dépendant de prestations entre les autres catégories varie considérablement d'un pays à l'autre. Ce sont les prestations vieillesse qui font apparaître ces dernières années les variations les plus amples, avec des taux de bénéficiaires allant de moins de 1 % pour trois des pays jusqu'à plus de 7 % pour quatre autres, en raison de divergences marquées dans l'utilisation des préretraites, ainsi que de conditions d'âge différentes pour le départ en retraite (l'âge normal étant fixé en dessous de 65 ans dans certains pays).

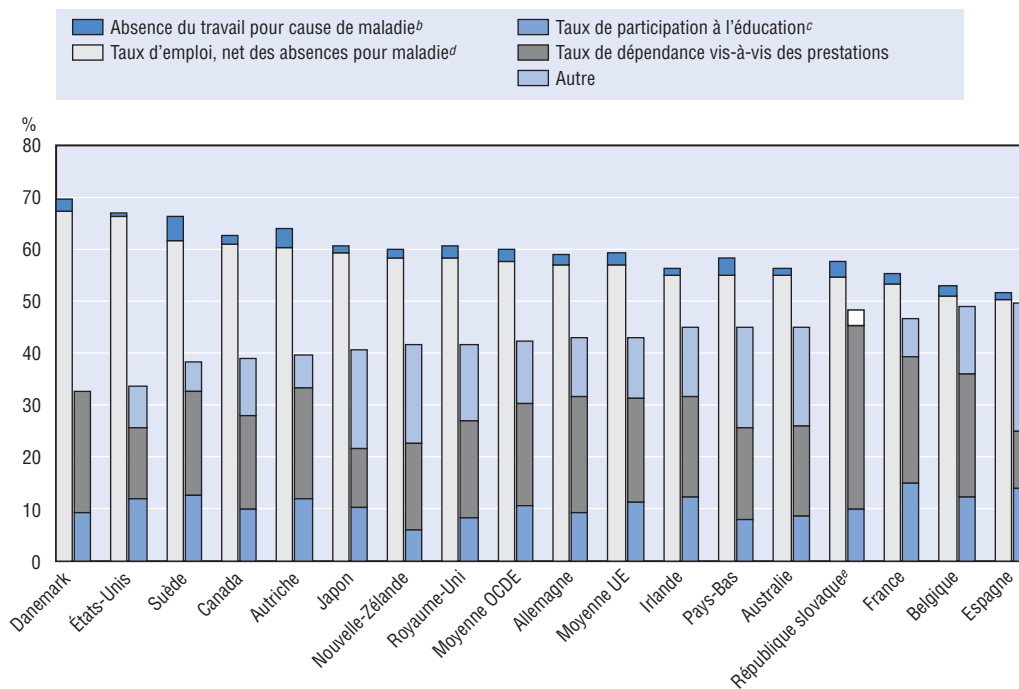
On peut comparer ces taux globaux de dépendance à l'égard des prestations aux taux d'emploi et de scolarisation, également mesurés en équivalent temps complet (graphique 4.1) (pour un examen des aspects techniques concernant cette comparaison, voir encadré 4.1). Dans tous les pays de l'UE pour lesquels on dispose de données, excepté l'Espagne et les Pays-Bas, la majorité des personnes d'âge actif qui ne sont pas pourvues d'un emploi (déduction faite des travailleurs absents pour cause de maladie ou raison du même ordre) et qui ne sont pas non plus scolarisées, perçoivent des prestations. Le taux de bénéficiaires représente environ un tiers de l'emploi (hormis les congés maladie et autres absences apparentées) dans six pays de l'UE, et plus encore en Allemagne, en Belgique, et en France ainsi qu'en République slovaque. Ce ratio est de moins d'un quart en Espagne, aux États-Unis et au Japon et se situe à un niveau intermédiaire en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande.

Le graphique 4.2 montre, d'une part, les taux d'emploi et de scolarisation exprimés en équivalents temps complet et, d'autre part, les taux de dépendance à l'égard des prestations. Il n'y a pas simple corrélation entre ces deux taux mais il existe une double relation entre eux. En l'occurrence, quand on fait la somme des taux d'emploi, de scolarisation et de dépendance à l'égard des prestations, on obtient un chiffre inférieur à 100 %, sauf en République slovaque<sup>3</sup>. Sauf dans les cas où un revenu de remplacement est habituellement versé aux personnes scolarisées ou pourvues d'un emploi, les pays dans lesquels le total est proche de 100 % – comme l'Autriche, le Danemark, les États-Unis, la France et la Suède – seront généralement confrontés à une relation négative entre les taux de dépendance à l'égard des prestations et les taux d'emploi. Par ailleurs, si l'on prend les pays affichant des proportions diverses de population résiduelle (fraction de la population d'âge actif qui n'est ni occupée, ni scolarisée et qui ne bénéficie pas non plus de prestations), et que l'on compare l'Espagne ou les Pays-Bas à la France ou à la Suède, par exemple, on ne voit apparaître aucune relation négative entre l'emploi et la dépendance à l'égard des prestations.

Bien que les données pertinentes ne soient pas disponibles, il ne fait guère de doute que dans les autres pays scandinaves (Finlande et Norvège), la situation est à peu près la

### Graphique 4.1. Dans certains pays, la plupart des adultes non employés reçoivent une prestation

Pourcentage de la population d'âge actif<sup>a</sup>, 1999



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du taux d'emploi, net des absences pour maladie et assimilés. Les données sont mesurées en équivalent temps complet. Les étudiants employés à temps complet sont comptabilisés avec les personnes employées, et non avec les étudiants.

- Population âgée de 15 à 64 ans. Des estimations du nombre de personnes de 15 ans ont été faites pour les pays où l'enquête sur la population active ne portent que sur les 16 à 64 ans. Les forces armées et la population institutionnelle sont exclues à la fois de l'emploi et de la population dans certains pays.
- Pour les pays de l'UE, part de la population d'âge actif qui est occupée, mais absente du travail pour cause de maladie/invalidité, congé de maternité, chômage partiel et mauvais temps pendant la semaine de référence. Les absences pendant une partie de la semaine sont converties en équivalent temps complet avec un poids de 0.5. Pour l'Australie, données basées sur les journées moyennes d'absences du travail pour cause de maladie en septembre 1999 (données d'ABS citées dans [www.injury.net.com.au/resource/Article\\_Absence.pdf](http://www.injury.net.com.au/resource/Article_Absence.pdf)). Pour le Canada, données basées sur le nombre total de journées de travail perdues en 2000 (données de l'enquête sur la population active citées dans [www.hrmguide.net/canada/general.absences\\_2001.htm](http://www.hrmguide.net/canada/general.absences_2001.htm)). Pour le Japon, estimations du Secrétariat basées sur des données comparées des bénéficiaires de prestations maladie. Pour les États-Unis, données basées sur les absences du travail pour cause de maladie/accidents/problèmes médicaux, congé de maternité/paternité ou mauvais temps (estimations du Secrétariat à partir des données du CPS).
- Le pourcentage d'étudiants dans la population active est converti en équivalent temps complet, en pondérant par 1 le nombre d'étudiants inactifs dans le marché du travail, par 0.5 ceux qui sont au chômage ou travaillent à temps partiel et par zéro ceux qui travaillent à temps complet. Lorsque c'est nécessaire, les personnes de 15 ans sont considérées comme des étudiants (voir note a).
- La répartition des heures travaillées pour tous les actifs occupés est utilisée pour estimer le rapport entre les heures pour les personnes employées à temps partiel, définies comme celles travaillant moins de 30 heures par semaine, et les heures des travailleurs à temps complet. Ce rapport est utilisé pour convertir l'emploi à temps partiel en équivalent temps complet.
- Pour la République slovaque, la catégorie « autre » (en blanc) est négative, elle représente la partie de double-compte dans le taux de dépendance vis-à-vis des prestations, déjà comprise avec une des autres variables.

Source : Pour les taux de dépendance vis-à-vis des prestations, voir la base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE (pour les détails, voir le texte) ; pour les données sur l'emploi et la population, base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active ; pour les données sur l'absence pour maladie, Enquête communautaire sur les forces de travail et sources citées dans la note b) ; pour les taux de participation à l'éducation, base de données du Secrétariat sur la situation au regard de l'emploi selon la scolarisation (pour d'autres tabulations, voir le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi 2002*).

#### Encadré 4.1. Dépendance globale à l'égard des prestations par rapport aux taux d'emploi et de scolarisation

Les graphiques 4.1 et 4.2 comparent, pour l'année 1999, les taux d'emploi et de scolarisation, et les taux de dépendance à l'égard des prestations. Plusieurs définitions caractéristiques correspondant à ces graphiques méritent des précisions.

Premièrement, les taux d'emploi concernent toutes les personnes âgées de 15 à 64 ans et ne tiennent donc pas compte, dans le cas du Japon et celui des États-Unis, de la fraction respectivement égale à 7.5 % et à 3 % de l'emploi total qui représente les actifs occupés de plus de 65 ans.

Deuxièmement, les données sont exprimées en équivalents temps complet. La moyenne du nombre d'heures ouvrées des travailleurs à temps partiel est assez faible (0.40 à 0.42 en équivalents temps complet) pour le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et relativement élevée (0.50) pour l'Autriche et la France.

Troisièmement, pour ne pas comptabiliser deux fois dans l'emploi total et dans l'effectif total des bénéficiaires de prestations sociales les travailleurs qui sont temporairement absents de leur emploi, l'emploi est calculé soustraction faite des personnes qui n'étaient pas au travail pour cause de maladie, de maternité ou de ralentissement de l'activité (les autres absents, par exemple les personnes en congé, restent inclus). Cette déduction représente entre 1 % de l'emploi aux États-Unis mais près de 6 % en Suède, pays où la fréquence des arrêt-maladie atteint des niveaux élevés.

Quatrièmement, en ce qui concerne la scolarisation, l'enquête sur la population active fournit des informations sur le statut d'étudiant, mais n'indique pas directement si ceux qui ont ce statut suivent des études à temps complet ou à temps partiel (cas des apprentis, par exemple). Pour réduire les doubles comptages dans les calculs des taux de scolarisation en équivalents temps complet, on a affecté une pondération de 0.5 aux étudiants qui sont aussi chômeurs ou occupés à temps partiel, et de zéro à ceux qui travaillent à temps complet.

Cinquièmement, la définition des personnes dépendantes de prestations ne tient pas compte des étudiants bénéficiaires d'une bourse, des participants à des programmes actifs du marché du travail à temps complet, ni des prestations qui en principe complètent un revenu procuré par un travail à temps complet.

Ensemble, ces principes de mesure devraient contribuer à éviter la comptabilisation multiple des individus dans les trois principales catégories : emploi, études et dépendance à l'égard des prestations. Quelques exceptions sont toutefois possibles. En particulier les allocataires ne comptent pour moins d'un équivalent temps complet dans le total de la dépendance à l'égard des prestations que si le taux de la prestation qu'ils perçoivent est inférieur au taux normal. Même lorsque le bénéficiaire travaille, le montant de certaines prestations – pension de veuvage, rente d'accident du travail (souvent versée pour invalidité partielle), et même simples pensions de retraite (incluses dans cette base de données lorsque qu'elles sont versées à des personnes de moins de 65 ans) – peut être maintenu. La plupart des autres prestations, comme les allocations habituelles d'invalidité ou de chômage, ne sont pas remises en cause par le travail à temps partiel lorsque la rémunération et le nombre d'heures travaillées sont inférieurs à un certain seuil. C'est pourquoi les personnes comptabilisées comme bénéficiaires à temps complet peuvent également travailler à temps partiel, voire à temps complet dans certains cas. Cette forme de double comptabilisation explique peut être le faible niveau de population résiduelle figurant sur les graphiques 4.1 et 4.2 en regard du Danemark (0.3 %).

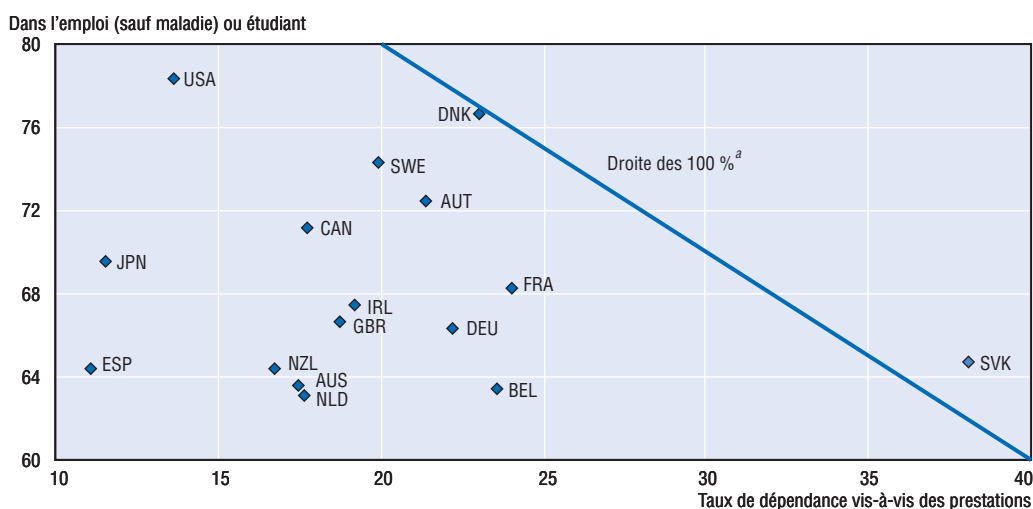


#### Encadré 4.1. Dépendance globale à l'égard des prestations par rapport aux taux d'emploi et de scolarisation (suite)

Plus généralement, les instruments de mesure utilisés pour réaliser les graphiques 4.1 et 4.2 ne sont pas exempts d'erreurs. A titre d'exemple, dans les enquêtes sur la population active, les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement peuvent se présenter comme des étudiants. Par ailleurs, dans les données de sources administratives concernant la dépendance à l'égard des prestations, certaines allocations ont pu être accidentellement omises, ou bien les personnes percevant deux prestations ont pu être comptabilisées deux fois car il n'existe pas de données signalant cette double comptabilisation. On ne dispose que de peu de données d'observation sur l'ampleur de ces erreurs potentielles.

#### Graphique 4.2. Emploi et taux de dépendance vis-à-vis des prestations : un lien complexe

Pourcentage de la population d'âge actif, 1999



a) La droite des 100 % montre les points où la somme de l'emploi (à l'exclusion des absences pour cause de maladie, de congé de maternité et de chômage partiel), de la participation à des études et de la dépendance vis-à-vis des prestations, sur la base des équivalents temps complet, représente 100 % de la population d'âge actif.

Source : Voir le graphique 4.1.

même qu'au Danemark et en Suède. De même, les résultats observés pour la Grèce et l'Italie s'apparentent sans doute à ceux de l'Espagne (ce qui est moins vrai pour le Portugal, étant donné son taux d'emploi relativement élevé). Enfin, la dépendance à l'égard des prestations est sans doute réduite en Turquie, en Corée et au Mexique, et elle s'associe à des taux d'emploi faibles dans le premier cas et intermédiaires dans les deux autres.

La catégorie résiduelle représente pour l'essentiel des personnes dépendant du revenu de leur conjoint ou d'autres membres de la famille, les femmes au foyer et les jeunes adultes, par exemple. Au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le travail à temps partiel est particulièrement répandu dans la population féminine et, dans la mesure où l'exercice de cette activité se conjugue rarement avec quelque forme de prestation que ce soit, il en résulte un niveau relativement élevé de population résiduelle. En Espagne et, probablement, dans d'autres pays d'Europe du Sud, cette population est particulièrement nombreuse. Ce

phénomène témoin peut-être en partie d'un certain taux de non-déclaration d'emploi<sup>4</sup>. Cela dit, le facteur le plus déterminant est probablement la dépendance élevée et prolongée à l'égard des revenus d'autres membres de la famille ou du ménage<sup>5</sup>.

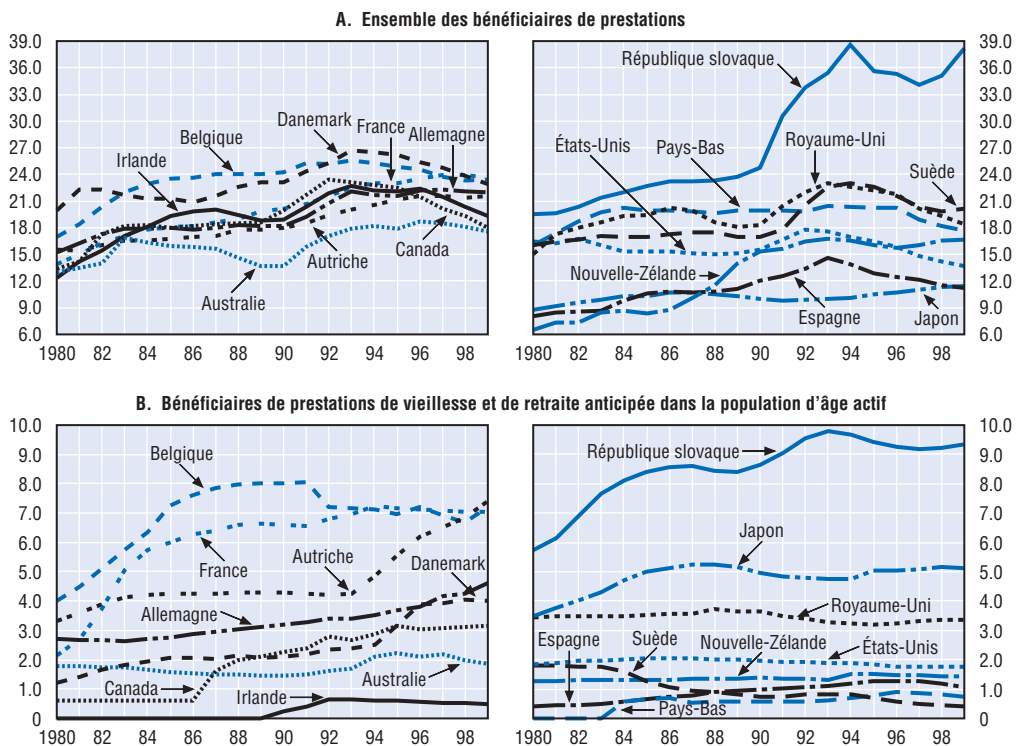
Ces comparaisons entre pays donnent à penser que les politiques destinées à accroître les taux d'emploi devraient chercher à la fois i) à intégrer dans le monde salarié les adultes capables de travailler mais qui ne perçoivent pas de prestations – ce qui implique une remontée vers le coin supérieur droit du graphique 4.2, et ii) à orienter ceux qui dépendent des prestations sociales vers l'emploi – remontée vers le coin supérieur gauche. C'est en fonction de sa situation initiale que chaque pays devra trouver le juste équilibre entre ces deux lignes d'action.

### La dépendance à l'égard des prestations suit une courbe ascendante

Le graphique 4.3 fait apparaître une augmentation quasi universelle du taux global de dépendance à l'égard des prestations dans la population d'âge actif entre 1980 et 1990, à la seule exception des États-Unis et du Japon<sup>6</sup>. Dans les années 90, les taux de dépendance à l'égard des prestations ont pratiquement cessé de progresser, mais l'écart-type par rapport à la moyenne des différents pays a légèrement augmenté, les taux de dépendance de la République slovaque ayant progressé alors que ceux de l'Espagne et des États-Unis, qui étaient parmi les plus faibles en 1990, ont alors diminué. Il semble donc n'y avoir que très peu de signes de convergence entre les pays, ni dans l'ensemble de la zone OCDE, ni à l'échelle européenne.

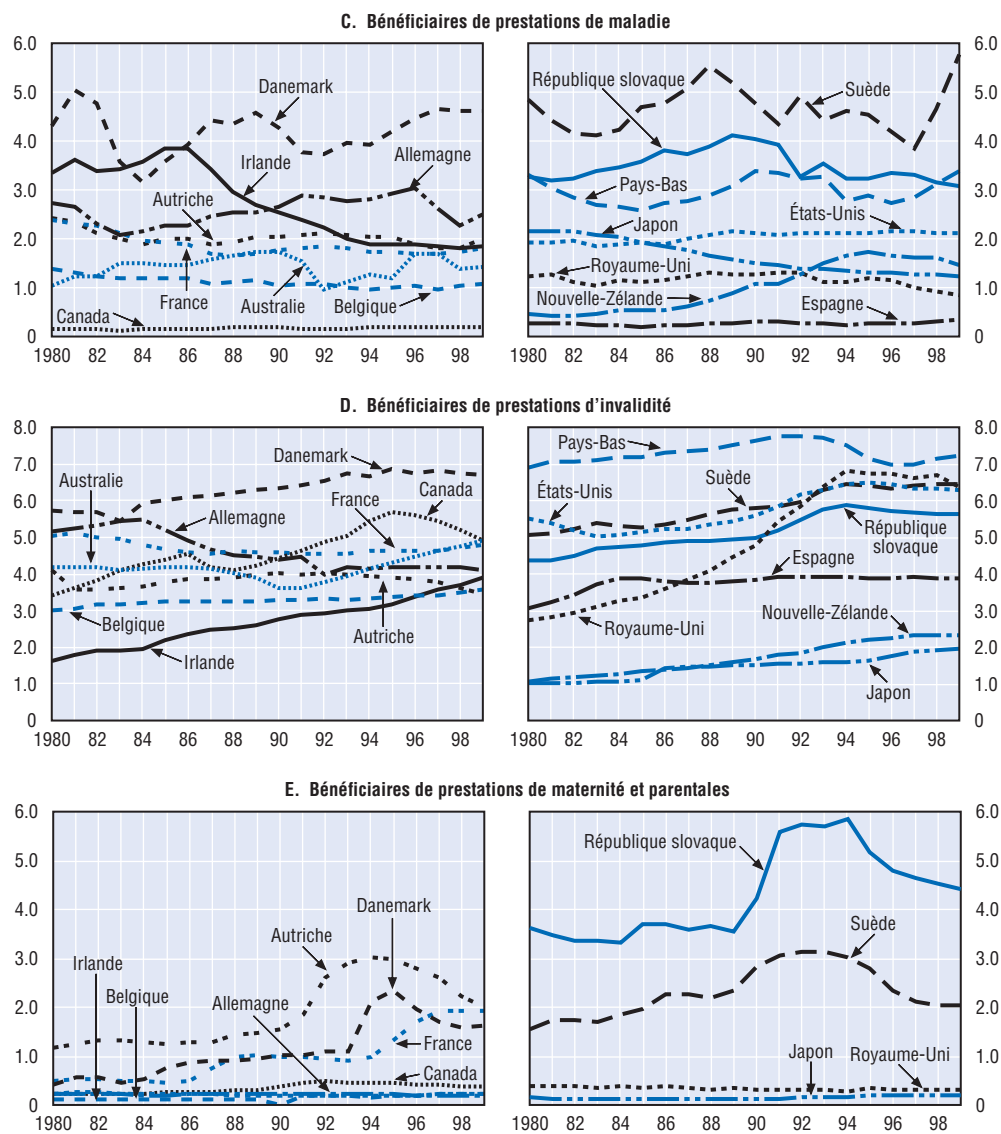
Les variations conjoncturelles des taux de dépendance globale sont très limitées dans certains pays et assez marquées en revanche dans d'autres – davantage dans les

Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations**  
Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (suite)**

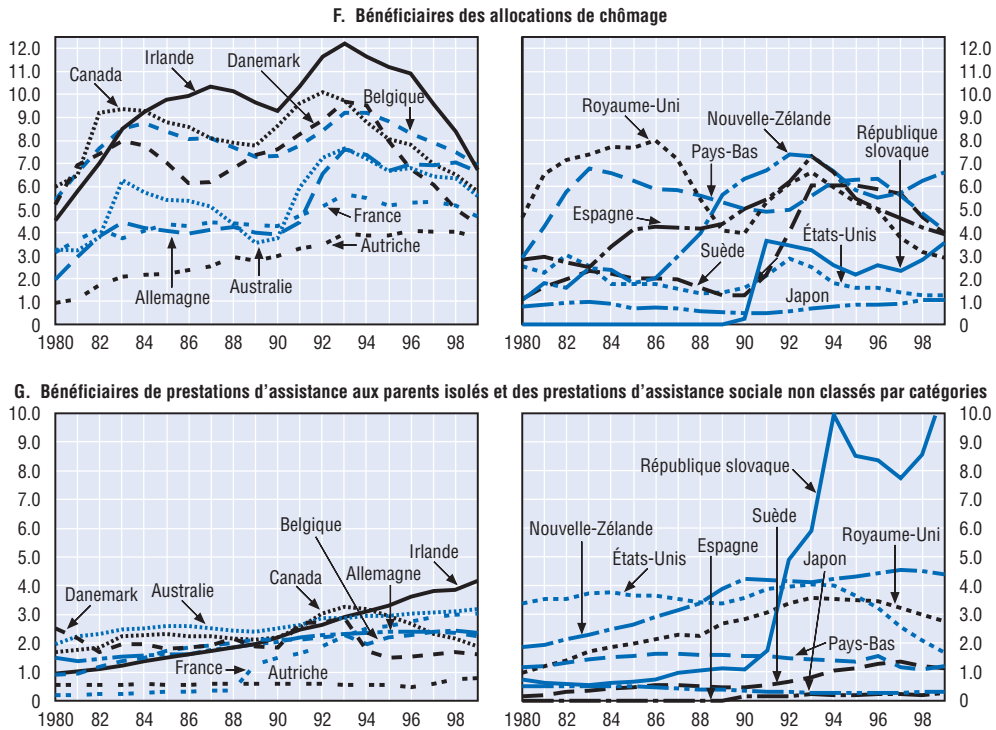
Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



années 90 que dans les années 80, il est vrai. Elles sont imputables pour l'essentiel aux allocations de chômage. Les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle ne sont sensiblement influencées par la conjoncture que dans quelques pays. Les taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont progressé assez rapidement, en moyenne, entre 1990 et 1994, puis ils se sont stabilisés, ce qui dénote un degré de sensibilité limité aux variations conjoncturelles, même si cela n'est pas particulièrement apparent sur le graphique 4.3. Malgré les influences cycliques dont témoignent certaines variables, la variation des taux de dépendance globale – surtout si l'on compare deux points hauts du cycle (1990 à 1980, ou 1999 à 1990, par exemple) – semble s'inscrire plutôt dans la durée. Les courbes enregistrées récemment ne laissent pas supposer l'existence, dans les pays ayant vu diminuer les taux de bénéficiaires dans les années 90 de tendance particulière à connaître des hausses plus importantes à l'occasion du ralentissement économique actuel.

Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (suite)**

Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



Source : Base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE. Pour plus de détails, voir le texte.

Dans la plupart des catégories de prestations incluses dans notre base de données, les effectifs d'allocataires ont eu tendance à augmenter en moyenne entre 1980 et 1999, à l'exception des prestations de survie (pour les veufs et les orphelins), qui ont enregistré une baisse assez sensible du nombre de leurs bénéficiaires, et des prestations de maladie, pour lesquelles les données ne dégagent aucune tendance moyenne. Il semble par ailleurs que dans les années 90, la hausse tendancielle des prestations de chômage a peut-être été enrayerée, voire inversée.

- Le nombre de personnes d'âge actif bénéficiant de prestations *vieillesse* a augmenté depuis 1980 dans beaucoup de pays. Au cours de la profonde récession qui a marqué le début des années 80, un certain nombre de pays ont largement développé leurs systèmes officiels de préretraite. Dans les années 90, malgré une nouvelle phase de récession, le recours aux préretraites a été plus modéré dans certains pays<sup>7</sup>.
- Le nombre des bénéficiaires des prestations de *survie* a considérablement diminué, ce qui peut s'expliquer de différentes façons : a) tendances à retarder l'âge du mariage tandis que l'espérance de vie s'allonge, ce qui réduit l'incidence du veuvage dans la population d'âge actif ; b) taux d'emploi croissant chez les veuves, ce qui réduit la demande de prestation du type assistance veuvage ; c) dans certains pays de l'OCDE où l'emploi des femmes est considéré comme la norme, les droits à prestations au titre du risque veuvage ont été presque entièrement supprimés ; et d) avec l'accroissement du taux de bénéficiaires, la proportion de veufs et de veuves retraités percevant également une pension d'invalidité ou des prestations de vieillesse a augmenté dans quelques pays, et ces personnes se sont vu classer dans cette dernière catégorie (voir annexe 1).

- Le nombre des bénéficiaires des prestations de *maladie* est resté globalement inchangé au cours de la période considérée. Un certain nombre de pays ont nettement renforcé les incitations à contrôler les absences pour cause de maladie en obligeant les employeurs à payer les indemnités correspondantes pendant une durée allant des trois premières semaines aux six premiers mois de chaque période de congé<sup>8</sup>.
- Le nombre de titulaires de pensions d'*invalidité* a souvent eu tendance à augmenter, surtout au Canada, en Irlande, en Suède et au Royaume-Uni<sup>9</sup>. En fait, les effectifs de pensionnés ont souvent diminué en ce qui concerne les invalides de guerre et les victimes d'accidents du travail, de sorte que les totaux indiqués ici masquent en partie l'ampleur de la hausse enregistrée au titre des principales prestations contributives et non contributives d'invalidité.
- En ce qui concerne les allocations de *présence parentale* et de *maternité*, les taux moyens de bénéficiaires ont considérablement augmenté, alors qu'ils étaient faibles au départ, sauf en République slovaque. Les prestations parentales d'assez longue durée qui sont versées en Autriche, au Danemark, en France et en Suède sont principalement responsables de cette évolution. Dans les trois pays où il existe une prestation de *prise en charge d'une personne handicapée*, le taux de bénéficiaires a augmenté brusquement, atteignant récemment le niveau de 1 % de la population d'âge actif au Royaume-Uni. Les *congés du marché du travail* n'existent qu'en Belgique (où le taux de bénéficiaires a diminué ces dernières années) et au Danemark (où cette prestation n'existait pratiquement plus en 1999)<sup>10</sup>.
- Les taux de bénéficiaires des indemnités de *chômage* ont fortement augmenté dans tous les pays de l'échantillon au cours des années 80. Les hausses des taux de bénéficiaires de ces indemnités due à la récession du début des années 90 ont été aussi marquées qu'au début des années 80, mais les baisses intervenues plus tard au cours de la décennie 90 ont souvent été beaucoup plus fortes. Les évolutions deviennent très contrastées entre 1990 et 1999. Les baisses souvent marquées dans certains pays (Canada, Danemark, Espagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), ont été aussi grandes que les hausses dans d'autres (Allemagne, Australie, Autriche, France, Japon, République slovaque et Suède). C'est ainsi qu'en 2000 et 2001, le taux moyen de bénéficiaires des prestations de ces catégories a probablement atteint son niveau le plus bas depuis 1982.
- Les taux de bénéficiaires des allocations de *parent isolé* et d'*aide sociale non catégorielle* ont plus que doublé depuis 1980 mais, en 1999, ils sont demeurés inférieurs aux taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage et de pensions d'invalidité. L'augmentation de la population des parents isolés est l'une des principales causes de cette hausse. Les taux les plus élevés sont enregistrés dans les pays où les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé sont nombreux (en Irlande et en Nouvelle-Zélande, par exemple) et/ou les bénéficiaires de l'aide sociale au titre de l'invalidité ou du chômage n'ont pas été identifiés sur le plan statistique et réaffectés à ces catégories de risques sociaux (en France et en République slovaque, par exemple).

Au fil des ans, la dépendance à l'égard des prestations a évolué sous l'influence de deux facteurs : les droits aux prestations, d'une part, et la mise en place des mesures d'activation, d'autre part<sup>11</sup>. Bien que tous les pays aient cherché à stabiliser ou à réduire leur système de protection sociale à partir des années 80, les coupes directes dans les prestations ont été rares et limitées (voir encadré 4.2)<sup>12</sup>. S'agissant des pensions

#### Encadré 4.2. **Évolution tendancielle des droits à l'indemnisation du chômage et aux pensions d'invalidité**

D'après l'indicateur synthétique des droits à allocations de chômage calculé par l'OCDE (graphique 4.4), les prestations accordées aux chômeurs ont augmenté entre 1961 et 1981 dans la plupart des pays de l'OCDE. Elles ont ensuite eu tendance à se stabiliser jusqu'en 1991. Le graphique 4.4 montre qu'elles se sont de nouveau orientées à la hausse après cette date dans certains pays. Parmi les facteurs déterminants on peut citer :

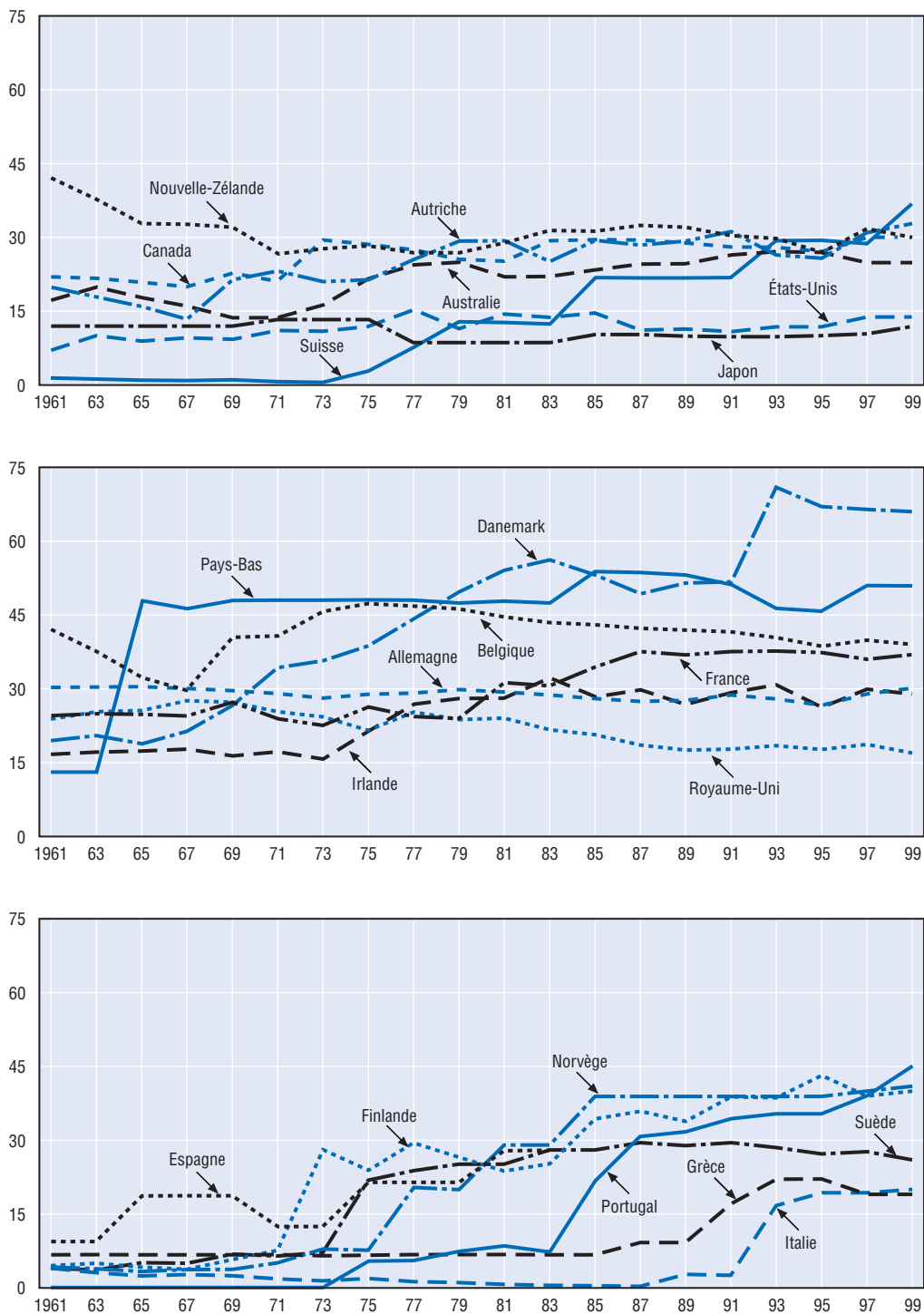
Premièrement, dans trois pays (Grèce, Italie et Portugal), l'indemnisation du chômage était assez peu développée jusqu'à la fin des années 80 (jusqu'au début de cette décennie dans le cas du Portugal), de sorte que l'on peut interpréter l'augmentation des prestations comme un phénomène de convergence vers les taux ordinairement observés dans les autres pays de l'UE<sup>a</sup>.

Deuxièmement, au Danemark, la durée maximum d'indemnisation du chômage est passée de deux ans et demi à sept ans en 1994 ; elle a ensuite été raccourcie à plusieurs reprises, pour revenir finalement à quatre ans en 2000. Cependant, en 1994, la possibilité de réouverture des droits moyennant six mois de participation à un programme du marché du travail a été supprimée et le versement des prestations au cours des trois dernières années de la période d'indemnisation (à compter de la fin de la première année depuis 2000) a été soumis à la condition de participer de manière continue à des programmes d'emploi et/ou de formation. Si l'on ne tenait compte que de la période « passive » de perception des indemnités de chômage, le régime danois, qui limite à un an maximum la durée de versement des prestations passives, apparaîtrait moins généreux que celui de la Suède (voir l'encadré 4.7 pour des données récentes sur ce pays), contrairement aux chiffres figurant sur le graphique 4.4.

Troisièmement, en Suisse, l'allongement de la période d'indemnisation après 1991 a été motivé par une très forte augmentation de la durée effective du chômage. La situation sur ce plan s'étant nettement améliorée vers la fin de la décennie, la durée maximum des droits à l'assurance-chômage a été ramenée de 24 à 18 mois pour la plupart des travailleurs en 2001 (année qui ne figure pas sur le graphique).

Le niveau élevé du chômage dans les années 80 et au début des années 90 a encouragé certains pays à accroître la générosité des systèmes d'indemnisation et à développer les préretraites. En revanche, il paraît peu probable que la proportion croissante d'allocataires ait incité à augmenter les taux de remplacement des régimes d'invalidité (la durée de versement des prestations dans ce cas a toujours été illimitée). Il existe assez peu de données analytiques sur ce point. Blondal et Pearson (1995) ont calculé qu'entre 1974 et 1993, la moyenne arithmétique des taux de remplacement des prestations servies par les régimes d'invalidité en vigueur dans la Communauté européenne a légèrement augmenté, remontant du milieu vers le haut de la fourchette comprise entre 40 % et 50 %, mais ils ont aussi montré que dans le groupe des pays scandinaves augmenté de l'Autriche et de la Suisse, ce taux, qui était de 66 % en 1981, était retombé à 61 % en 1993<sup>b</sup>. Comme le note le rapport de l'OCDE (2003), rares sont les pays qui, depuis le début des années 90, ont modifié la formule appliquée pour le calcul des pensions d'invalidité. En fin de compte, il semble donc que les taux de remplacement des pensions d'invalidité aient pratiquement cessé d'augmenter dès 1980, mais il est assez peu fréquent qu'ils aient notablement diminué par la suite.

- a) Au Portugal, en raison de l'augmentation des droits aux indemnités de chômage et à l'adoption d'un dispositif de revenu minimum, l'indice (figurant sur le graphique 4.4) est désormais supérieur à la moyenne OCDE.
- b) De même, aux Pays-Bas, l'un des premiers pays de la zone OCDE à avoir connu une forte progression du nombre des bénéficiaires de pensions d'invalidité, les taux de remplacement nets ont été réduits à deux reprises (voir note 24 plus loin). En fait, de nombreux pays ont pris des mesures pour restreindre l'accès aux pensions d'invalidité, par exemple en élargissant la gamme des emplois susceptibles d'être acceptés, en instaurant des procédures plus strictes d'évaluation médicale de l'incapacité et en rendant l'octroi des prestations en principe temporaire (OCDE, 2003, pp. 74-75).

Graphique 4.4. Indicateur de l'OCDE sur les droits à prestations<sup>a</sup>

a) Cet indicateur synthétique de l'OCDE correspond à la moyenne des taux de remplacement bruts des allocations de chômage pour un travailleur avec un épisode complet d'emploi pour deux niveaux de salaire (salaire de l'ouvrier moyen et deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen), trois situations de famille (célibataire, marié avec un conjoint à charge, marié avec un conjoint en emploi) et trois périodes de chômage (première année, deuxième et troisième années, quatrième et cinquième années).

Source : OCDE (2002b), graphique 3.4.

d'invalidité, de nombreux pays ont durci les conditions d'accès et depuis 1990, les flux d'entrées en invalidité ont diminué dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données (OCDE, 2003), même si les taux de bénéficiaires, eux, n'ont pas aussi souvent reculé<sup>13</sup>. Les mesures d'activation liées à l'indemnisation du chômage et à l'aide sociale qui se sont largement développées, au moins sous une forme assez souple au cours des années 90, sont examinées plus en détail à la section 2 du présent chapitre.

### **B. Réformes et longueur des délais d'ajustement**

Toute modification de grande ampleur des effectifs d'allocataires passe par des évolutions interdépendantes sur le long terme des attentes et du comportement de ceux-ci, des administrations assurant ces services et, dans certains cas, des employeurs. Un examen des processus d'ajustement des taux de bénéficiaires (encadrés 4.3 à 4.5) révèle en effet de longs délais d'ajustement aux réformes, ce qui donne à penser que l'augmentation des effectifs d'allocataires est davantage imputable, pour une large part, à la croissance induite du nombre de bénéficiaires potentiels qu'à une « utilisation » accrue des prestations parmi les personnes déjà admises à en bénéficier – si tant est que l'on puisse faire une telle distinction – ou à des facteurs macroéconomiques extérieurs. Cela n'est pas sans conséquences pour l'analyse et pour les actions à entreprendre.

- Les méthodes couramment utilisées pour mesurer l'impact des politiques, qui s'attachent essentiellement aux changements ponctuels observés dans les données microéconomiques ou aux résultats d'expériences limitées à de petits groupes « tests » de travailleurs, ne donnent qu'une vue partielle de la situation. Ces estimations microéconomiques fournissent certes des indications, mais elles sont incapables de rendre compte avec exactitude des mécanismes d'apprentissage progressif<sup>14</sup>, d'investissement dans des modes de vie différents et de circulation des informations entre les divers acteurs (voir annexe 2) qui semblent jouer un rôle déterminant dans les évolutions sur une longue période.
- Au départ, l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'une prestation nouvellement créée témoigne de l'efficacité de cette prestation à couvrir la population à laquelle elle était destinée. Toutefois, à mesure que l'augmentation se poursuit, elle traduit de plus en plus la progression, induite par l'existence en soi de la prestation, des effectifs réunissant les conditions pour y prétendre. Généralement non anticipée, cette croissance supplémentaire est souvent aussi indésirable. L'augmentation induite de la population pouvant prétendre à des prestations d'aide est vraiment un mauvais signe car elle traduit une hausse des taux de pauvreté<sup>15</sup>.
- Les politiques actives qui visent à faciliter chaque fois que possible la prise d'un emploi pourraient sans doute annuler une bonne partie de la croissance passée des effectifs d'allocataires<sup>16</sup>. Mais il est probable que leurs effets mettent en jeu des mécanismes analogues d'adaptation sur la durée.

#### **Trois types particuliers d'indemnité de chômage : délais d'ajustement de sept à dix ans**

D'après les exemples disponibles, les améliorations apportées aux systèmes de prestations ou l'assouplissement des conditions d'attribution commence à avoir une incidence sur le nombre total de bénéficiaires sur plusieurs années. Dans le cas d'ajustement le plus rapide, celui des indemnités spéciales de chômage (encadré 4.3), le



### Encadré 4.3. Délais d'ajustement dans trois régimes d'indemnisation du chômage en Europe

S'agissant du régime général d'assurance ou d'assistance-chômage d'un pays, il est difficile de distinguer les effets d'une modification des droits à prestations de ceux de la situation du marché du travail en termes macroéconomiques. La distinction est plus facile à opérer dans le cas des prestations spécialisées.

Le graphique 4.5 montre l'évolution des effectifs de bénéficiaires de trois régimes spéciaux d'indemnisation du chômage particulièrement généreux<sup>a</sup> : le système d'indemnisation du chômage partiel en Belgique, le système d'assurance-chômage des travailleurs agricoles occasionnels en Andalousie et en Estrémadure (Espagne), et le régime ordinaire d'assurance-chômage à accès simplifié en Italie. Les systèmes belge et espagnol représentent chacun une proportion importante de l'ensemble des chômeurs indemnisés, et le régime italien compte pour environ la moitié des dépenses relatives aux indemnités ordinaires de chômage (MLPS, 2000).

En Belgique, un changement important s'est produit en 1983 lorsqu'il est devenu possible pour les chômeurs à temps partiel d'obtenir une indemnisation (jusque-là, seules les journées entières non travaillées étaient indemnisables)<sup>b</sup>. Après cette date, le nombre de chômeurs partiels indemnisés a rapidement augmenté et a atteint un niveau record en 1990, soit six ou sept ans après l'assouplissement du régime. A l'époque, la moitié environ de tous les travailleurs à temps partiel du pays percevaient des indemnités de chômage partiel involontaire. En 1992, diverses restrictions ont été introduites dans le système d'indemnisation du chômage (OCDE, 1994b) : il a été décidé de différer de trois mois le bénéfice des allocations de chômage partiel involontaire pour tout travailleur à temps complet licencié qui accepte un emploi à temps partiel auprès de son ancien employeur ; une taxe à la charge de l'employeur a été instaurée sur l'emploi à temps partiel de travailleurs percevant des indemnités de chômage ; les allocations de chômage partiel ont été limitées à l'équivalent de 13 jours d'indemnisation par mois ; enfin, pour limiter la fraude qui consiste à être déclaré en régime de temps partiel alors qu'on travaille à temps complet, il a été institué une carte de contrôle sur laquelle doivent être indiquées à l'avance les heures de travail à effectuer (afin que des contrôles inopinés puissent éventuellement détecter les irrégularités). Après l'adoption de ces mesures, le nombre de bénéficiaires des allocations de chômage partiel a baissé de 60 % environ sur une période de cinq ans (voir ONEM, 1999, pour une étude détaillée de ces divers aspects)<sup>c</sup>.

En Andalousie et en Estrémadure, deux régions d'Espagne fortement touchées par le chômage, un nouveau dispositif d'indemnisation a été mis en place à l'intention des travailleurs agricoles occasionnels en 1984. Malgré son périmètre régional et professionnel limité, ce régime spécial a rassemblé pendant de nombreuses années environ 20 % de tous les chômeurs indemnisés du pays. Pour avoir droit à une prestation fixée à 75 % du salaire minimum pendant 100 à 180 jours (durée maximale d'indemnisation sur une période de 12 mois), il était nécessaire d'avoir cotisé pendant 60 jours au moins au cours d'une période de 180 jours. En 1986, ces conditions ont été assouplies, de sorte qu'il est devenu possible de percevoir des indemnités réduites après 20 jours de cotisation et de comptabiliser un certain nombre de journées de travail effectuées dans le cadre d'un programme de travaux publics (*Plan de Empleo Rural*) aux fins du calcul de la durée de cotisation. Actuellement, il faut 35 jours pour pouvoir prétendre à des indemnités pendant 120 à 180 jours. Chez les hommes, l'effectif des bénéficiaires de ce dispositif a suivi à peu près la même trajectoire que celle de l'emploi agricole<sup>d</sup>. Chez les femmes, en revanche, dont la part dans l'emploi agricole en Espagne est restée à peu près constante, le nombre total des bénéficiaires a quintuplé entre 1984 et 1992 et s'est stabilisé depuis lors. Apparemment, le dispositif a donc eu un fort effet incitatif pour les

### Encadré 4.3. Délais d'ajustement dans trois régimes d'indemnisation du chômage en Europe (suite)

femmes, qui chaque année sont venues grossir les rangs de la main-d'œuvre agricole occasionnelle (à moins que le travail familial des femmes ne soit maintenant déclaré au lieu d'être informel) pendant une durée juste suffisante pour avoir droit aux prestations.

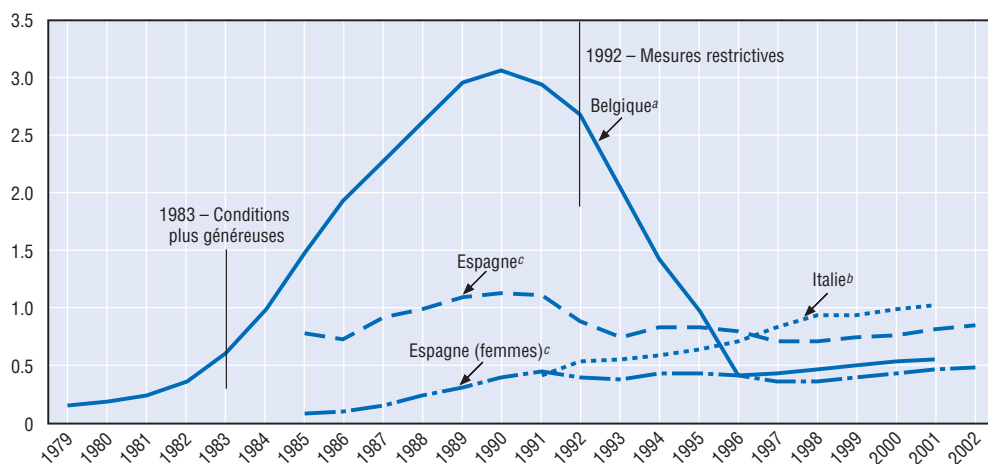
Dans le régime ordinaire d'assurance-chômage de l'Italie, il suffit, en vertu de conditions d'attribution simplifiées, d'avoir travaillé au moins 78 jours durant une année pour pouvoir bénéficier, en cas de perte d'emploi, d'un nombre équivalent d'indemnités journalières au cours de l'année suivante. Après le vote de la loi de 1988 et une réforme qui, en 1990, a relevé le niveau des prestations, les demandes d'allocations au titre de ce régime sont montées de quelque 150 000 en 1991 à 350 000 en 1998, alors que le chômage global est resté pratiquement inchangé au cours de la même période. Le recours accru au travail temporaire, qui crée un flux continu de bénéficiaires potentiels, n'est probablement pas étranger à cette situation (MLPS, 2000). Dans les années 90, plus de 50 % des personnes qui avait prétendu à cette prestation une année y prétendait de nouveau l'année suivante, ce qui semble indiquer que l'expérience acquise à l'occasion d'une première demande d'indemnisation pourrait être un important facteur de croissance des chiffres. En l'occurrence, l'augmentation des effectifs d'allocataires s'est poursuivie pendant au moins dix ans après l'introduction de ce régime.

- a) On estime que ces trois exemples sont représentatifs des régimes spéciaux d'indemnisation du chômage (à ne pas confondre avec les régimes de base) qui ont fini par avoir des taux de bénéficiaires élevés.
- b) Dans la plupart des pays, lorsqu'une personne en chômage total indemnisé prend un emploi à temps partiel, le salaire qu'elle perçoit pour ce travail est entièrement déduit, au-delà d'un certain seuil, du montant des indemnités auxquelles elle a droit. Cependant, il existe aussi des cas où les allocations de chômage ne sont pas réduites en fonction des revenus d'activité mais en proportion du nombre d'heures travaillées par semaine (autrement dit, si un chômeur accepte un emploi dont le temps de travail n'est que la moitié de l'horaire hebdomadaire normal, son allocation est également diminuée de moitié). Cette formule accroît nettement l'incitation à travailler à temps partiel plutôt que de ne pas travailler du tout ou de travailler à temps complet.
- c) En Belgique, le nombre de chômeurs partiels indemnisés avait déjà légèrement diminué lorsque le système a été réformé en 1992. Ce phénomène, assez courant semble-t-il, tient peut-être au fait que les réformes sont généralement débattues dans leurs grandes lignes et donc en partie connues des acteurs du marché du travail bien longtemps avant l'adoption des lois et de leurs décrets d'application. Ainsi, Carling et al. (1999), étudiant l'exemple de la Suède, estiment qu'une réduction de 5 points de pourcentage du taux de remplacement des allocations d'assurance-chômage entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996 a entraîné un accroissement d'environ 10 % du taux de sortie du chômage, et ils notent à cet égard « des signes d'anticipation parmi les chômeurs, la réforme semblant commencer à produire ses effets plusieurs mois avant même son application effective en janvier 1996 ». L'annexe 2 explique en termes généraux pourquoi les réformes semblent souvent avoir des effets immédiats.
- d) En 1990, le régime d'indemnisation des travailleurs agricoles occasionnels était limité en ce sens que l'ouverture des droits était subordonnée à l'âge du demandeur ainsi qu'à la taille et au revenu de sa famille ([www.inem.es/legis/desempleo/rd5\\_97.htm](http://www.inem.es/legis/desempleo/rd5_97.htm)). En 2002, une grève générale d'un jour organisée au niveau national, la première depuis 1994, a eu lieu pour protester contre une série de réformes sociales, parmi lesquelles tout particulièrement un nouveau projet de réaménagement de ce régime spécial. Pour des précisions sur les faits nouveaux enregistrés jusqu'au début de 2003, voir [217.141.24.196/2003/InBrief/ES0302201N.html](http://217.141.24.196/2003/InBrief/ES0302201N.html).

délai a été d'environ sept ans. La croissance des effectifs ne s'est arrêtée qu'à la suite du durcissement des critères d'admissibilité (ou parfois d'un abaissement du taux de prestation) par rapport aux modalités initiales. Sans ces changements, les effectifs de bénéficiaires auraient probablement continué d'augmenter quelque peu.

### Graphique 4.5. De longs délais d'ajustement pour les régimes spéciaux d'allocations de chômage en Belgique, en Espagne et en Italie, 1979-2002

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Bénéficiaires de l'allocation de chômage pour travail à temps partiel involontaire.

b) Bénéficiaires de l'allocation de chômage ordinaire avec des antécédents professionnels réduits.

c) Bénéficiaires de l'allocation spéciale pour les travailleurs agricoles temporaires en Andalousie et Extremadure.

Source : Base de données NEI/SZW et pour la Belgique, *Chômage en Belgique - Werkloosheid in België*, moyennes annuelles et ONEM, *Rapport annuel 2001* ([www.onem.be](http://www.onem.be) - publications) ; pour l'Espagne, [www.mtas.es/estadisticas/BEL/PRD/Index.html](http://www.mtas.es/estadisticas/BEL/PRD/Index.html) ; répartition par sexe 1984-87 dans MTSS (1989), *Mercado de trabajo en España durante 1987* ; données de 1988 à 1991 estimées par interpolation ; pour l'Italie : *Synthesis of the Monitoring Report on the Employment and Labor Policies n° 2/2000*, *Rapporto di monitoraggio 2/2001* et *Monitoraggio delle politiche occupazionale e del lavoro 2003* ([www.minlavoro.it](http://www.minlavoro.it)). Pour la population, Nations Unies (2001), *Projections de la population mondiale 1950-2050* (révision 2000), estimations en milieu d'année et variante intermédiaire des projections de population.

#### Des délais d'ajustement plus longs dans le cas des programmes d'allocation de parent isolé et d'assistance sociale

Dans le cas des programmes d'allocations de parent isolé et d'assistance-chômage, la croissance du nombre des allocataires s'est généralement étalée sur une période de 15 ans ou plus (encadrés 4.4 et 4.5). Dans certains cas, il est clair que les conditions macroéconomiques extérieures sont ponctuellement à l'origine d'amples fluctuations, mais il y a aussi des raisons de penser que, sur le long terme, la dynamique des prestations a largement contribué aux évolutions constatées :

- Les taux de croissance du nombre de bénéficiaires atteignent en moyenne près de 10 % par an ou plus, sur une dizaine d'années ou plus (ce qui signifie que les effectifs ont augmenté d'un facteur de 2.5 au moins sur toute la durée d'un cycle)<sup>17, 18</sup>.
- Dans certains cas, les effectifs de bénéficiaires de prestations d'aide sociale et d'indemnités de chômage de longue durée (dans les pays où celles-ci existent, comme au Danemark) ont évolué d'une manière qui n'a pas grand-chose à voir avec les conditions macroéconomiques générales. Au Royaume-Uni, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale, qui était très faible en proportion de la population d'âge actif en 1949, a progressé rapidement aussi bien pendant les années de prospérité et de plein-emploi que pendant les années de ralentissement économique général et de montée du chômage. En France, le nombre total des allocataires du RMI, dispositif d'aide sociale mis en place en 1989, s'est accru de 45 % entre 1993 et 2000, alors que cette période était marquée par un redressement de la conjoncture<sup>19</sup>. Plus généralement, bien que les

#### Encadré 4.4. Délais d'ajustement dans les principaux régimes d'assistance-chômage et d'aide sociale de quatre pays

L'Étude de l'OCDE sur l'emploi (1994b) apporte des informations sur la croissance à long terme du nombre des bénéficiaires de certaines prestations d'assistance-chômage et d'aide sociale sans limitation de durée en vigueur dans quatre pays européens, depuis l'année de leur mise en place (Royaume-Uni – 1948, Pays-Bas – 1963, Finlande – 1971 et France – 1988). Le graphique 4.6.A reprend ces données en les complétant jusqu'à une année récente. Pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France, les séries présentées concernent à la fois l'allocation d'aide sociale spécifiquement destinée aux chômeurs et un ensemble comprenant d'autres aides sociales plus larges (allocation de parent isolé au Royaume-Uni, par exemple) en plus de cette allocation (à l'exception des prestations d'invalidité et autres). Abstraction faite de légères baisses conjoncturelles, on peut y voir que la croissance des effectifs de bénéficiaires s'est poursuivie pendant environ 45 ans au Royaume-Uni<sup>a</sup>, 15 ans aux Pays-Bas, 25 ans en Finlande et 10 ans en France (si l'on compte à partir de la création, en 1989, de l'allocation générale d'aide sociale, à savoir le RMI, qui a rapidement dépassé, en termes quantitatifs, l'allocation spécifique aux chômeurs). Dans deux cas, celui des Pays-Bas et celui du Royaume-Uni, les effectifs ont sensiblement diminué après l'adoption de mesures d'activation (pour plus de précisions, voir section 3.A ci-après).

- a) Dans le cas du Royaume-Uni, cependant, la progression observée sur 45 ans reflète non seulement la mise en œuvre de la législation de 1948, mais aussi certains réaménagements institutionnels. En 1945, le ministère du Travail s'est vu retirer son pouvoir de tutelle sur le système d'indemnisation du chômage, de sorte « qu'au cours des 20 années qui ont suivi, les hauts fonctionnaires du ministère se sont progressivement désintéressés du contrôle des prestations, quand bien même un tel contrôle continuait de s'exercer localement dans les services » (Price, 2000, p. 129). Dans un document d'orientation publié en 1968, le contrôle des prestations ne faisait plus partie de la liste des objectifs de l'administration (*ibid.*, p. 138), et l'accroissement du nombre des bénéficiaires s'est ensuite poursuivi pendant une vingtaine d'années, à peu près comme cela s'est produit ailleurs.

récessions influent largement sur les taux de bénéficiaires de l'assurance-chômage et de certaines prestations d'aide, des évolutions considérables des taux de bénéficiaires subsistent même lorsque les périodes de récession ont pris fin<sup>20</sup>.

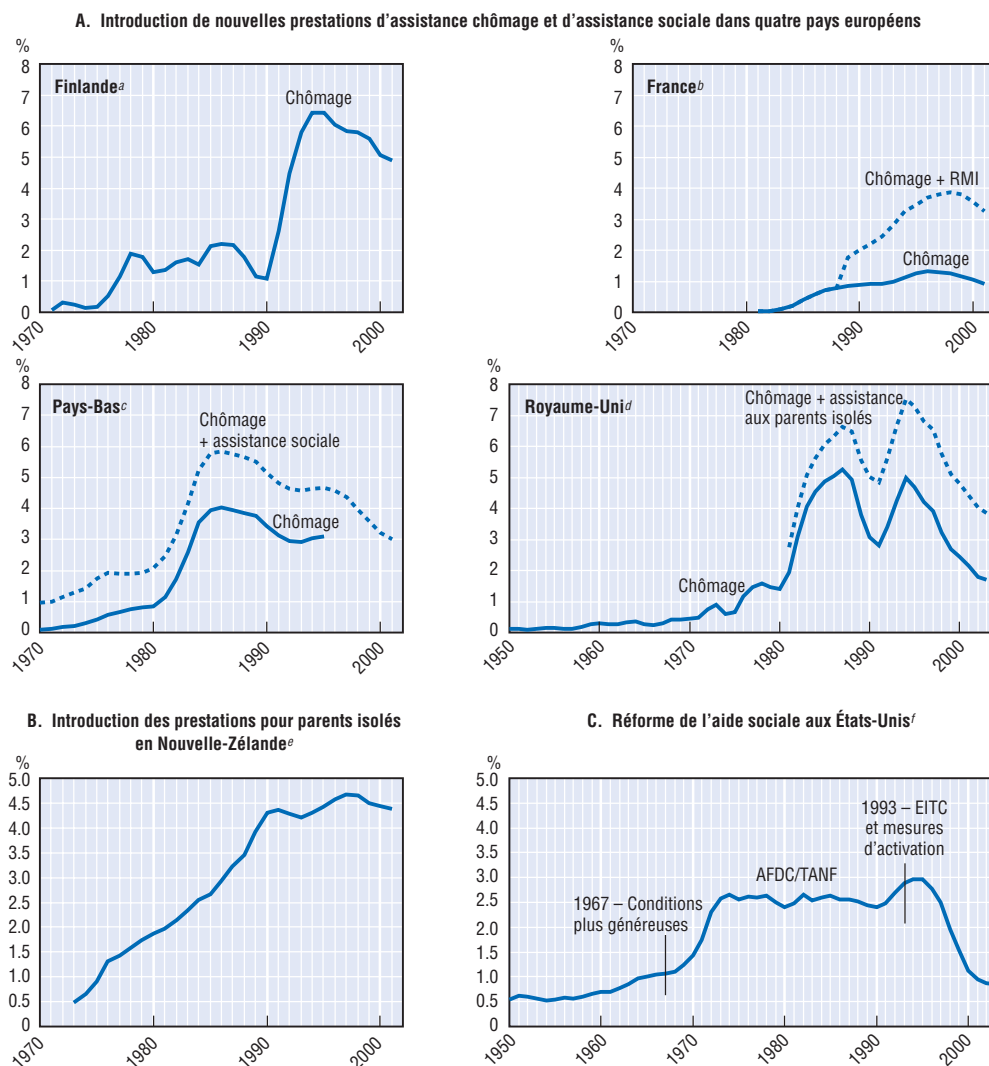
En résumé, il est donc permis de penser que lorsqu'une nouvelle prestation est mise en place et que le nombre de personnes pouvant y prétendre augmente, le phénomène s'étend sur une période assez longue. Le plus souvent, la progression du nombre d'allocataires cesse lorsque l'accès aux prestations est limité ou que des mesures d'activation sont mises en œuvre<sup>21</sup>.

#### Pensions d'invalidité : délais d'ajustement

Aux Pays-Bas, le nombre de personnes bénéficiant de prestations d'invalidité a rapidement augmenté et ce de façon précoce par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, et on s'est beaucoup intéressé aux liens entre les taux de bénéficiaires et les modalités des prestations d'invalidité au gré des réformes successives. La Loi sur l'assurance-invalidité de 1967 (WAO) stipulait que l'évaluation du degré d'incapacité devait tenir compte des difficultés que les personnes partiellement invalides pouvaient avoir à trouver des emplois qui conviennent à leur situation, mais « cette disposition s'est avérée impossible à appliquer dans la pratique [...]. A partir de 1973, on a résolu ce problème administratif en allant jusqu'à décréter que, sauf preuve du contraire, les personnes

## Graphique 4.6. De longs délais d'ajustement pour les prestations d'assistance

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



- a) Assistance chômage de l'État, créée en 1971, et soutien au marché du travail.  
 b) Allocation de solidarité spécifique, créée en 1984, et Revenu minimum d'insertion (RMI) créée en 1988. Pour le RMI, nombre de bénéficiaires en métropole (sans les DOM), au 31 décembre.  
 c) Le RWW a été créé en 1963 et supprimé en 1996, les bénéficiaires ont été transférés au régime général de prestations d'assistance sociale.  
 d) Prestation d'assistance-chômage (*National Assistance*) à partir de 1949, prestation supplémentaire (*Supplementary Benefit*) à partir de 1966, garantie de revenu (*Income Support*) à partir de 1988 et allocation aux demandeurs d'emploi (*Jobseekers Allowance*), soumise à des conditions de revenu, à partir de 1996. Les données sur les parents isolés se réfèrent aux chiffres publiés sous l'intitulé « Parents isolés non compris dans d'autres catégories » ou « Primes aux parents isolés : non comprises dans d'autres catégories » jusqu'en 1990 et à « Groupe statistique : parents isolés » pour les années récentes. Les données se réfèrent à une semaine spécifique (en mai à partir de 1987). Les personnes recevant également des prestations d'assurance-chômage ne sont pas incluses.  
 e) Les données portent sur le *Domestic Purposes Benefit*, introduit en 1973, chiffres de juin à partir de 1990. Les parents isolés recevant la prestation de veuvage ne sont pas inclus, leur nombre est relativement faible. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance-chômage (qui n'est pas montré ici) a également augmenté pendant ces années.  
 f) Bénéficiaires adultes seulement de l'AFDC/TANF (sans les adultes qui gardent des enfants bénéficiaires).

Source : Base de données NEI/SZW ; OCDE (1994) ; pour la Finlande, *Finnish Labour Review* 3/2002, Tableau 23 ; pour la France, [www.unedic.fr/unistat/index.php](http://www.unedic.fr/unistat/index.php) - données détaillées et « Légère hausse des bénéficiaires du RMI au 03 juin 2002 » ([www.caf.fr/CoupDOeil.htm](http://www.caf.fr/CoupDOeil.htm) - publications) ; pour les Pays-Bas, [www.cpb.nl/eng/data/mev2003/a10.xls](http://www.cpb.nl/eng/data/mev2003/a10.xls) ; pour le Royaume-Uni, *Work and Pensions Statistics* ([www.dwp.gov.uk/asd/wandp.html](http://www.dwp.gov.uk/asd/wandp.html)) ; pour la Nouvelle-Zélande, « Historical Summary - Number of People Receiving Income Services, 1940-2000 », dans *Social Services Sector Statistical report for the year ending 2000* ([www.msp.govt.nz/publications/statistics.html](http://www.msp.govt.nz/publications/statistics.html)). Les données pour 1973-74 et 1976-79 sont estimées (à l'aide de la croissance décrite dans [www.radstats.org.uk/no069/article5.htm](http://www.radstats.org.uk/no069/article5.htm)) ; pour les États-Unis, 1965-2000 : *Indicators of Welfare Dependence : Annual Report to the Congress 2002* ([aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm)) ; 1950, 1955, 1955, 1960-64 : *Social Security Statistics Annual Statistical Supplement* ([www.ssa.gov/statistics/Supplement](http://www.ssa.gov/statistics/Supplement)). Les données portent sur le total des bénéficiaires adultes (enfants exclus). Les données pour les autres années sont estimées par interpolation ou extrapolation à partir de Schafer et Clemens (2002) et [www.ncsl.org/statefed/welfare/casloadwatch.htm](http://www.ncsl.org/statefed/welfare/casloadwatch.htm). Pour la population, voir le graphique 4.5.

### Encadré 4.5. Allocations de parent isolé dans deux pays

#### L'aide sociale (welfare) aux États-Unis

Aux États-Unis, le taux de bénéficiaires de « l'aide sociale » aux parents isolés (AFDC/TANF) n'a que très légèrement augmenté entre 1950 et 1960, mais il a ensuite subi une forte poussée qui l'a porté à un premier sommet en 1973 (égalé en 1981) puis à un niveau de près de 3 % de la population d'âge actif en 1993 (graphique 4.6.C). Sa progression générale s'explique principalement par l'augmentation du nombre de familles monoparentales tandis que la hausse particulièrement rapide qu'il a connue au cours de la période 1967-71 a fait suite aux modifications apportées à la fois au niveau des prestations et aux conditions d'attribution<sup>a</sup>. Le fait qu'il n'y ait plus eu ensuite de hausse brutale jusqu'en 1990, alors que les parents isolés étaient toujours plus nombreux, est peut-être dû à la contraction, en valeur réelle, du montant des prestations AFDC<sup>b</sup>. Du point de vue chronologique, la période la plus intéressante est celle de la baisse des taux de bénéficiaires qui s'est produite après 1993. Ce phénomène témoigne probablement de l'effet des augmentations successives de la récompense du travail des parents isolés<sup>c</sup> (à partir de 1987), ainsi que de la mise en œuvre de mesures d'activation dans les années 90 (pour plus de précisions, voir section 3.A ci-après).

#### La prestation de parent isolé en Nouvelle-Zélande

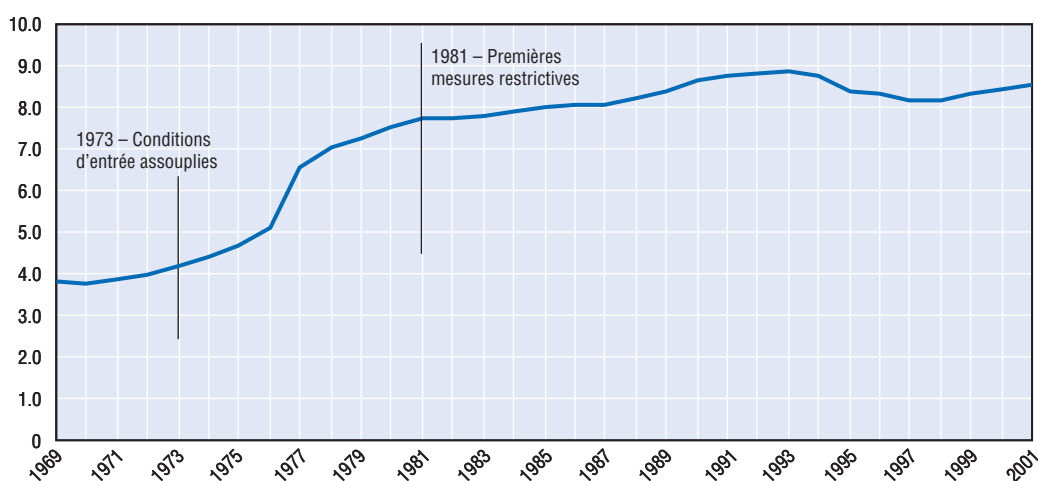
La prestation la plus importante qui ait été adoptée en Nouvelle-Zélande au cours des 50 dernières années a pour nom le *Domestic Purposes Benefit* (DPB) et s'adresse aux parents isolés. Avant sa création, il existait déjà depuis quelques années une aide d'urgence destinée aux femmes seules avec enfants, mais elle était d'un faible montant et à durée limitée (Lieschutz, 1999). Le DPB a été créé en 1973 pour permettre aux parents isolés de s'occuper de leurs enfants à temps complet tout en bénéficiant d'une garantie de ressources adéquate (Goodger et Larose, 1998). En 1991, le taux de prestation du DPB a été ramené de 59 % à 50 % du salaire hebdomadaire moyen des femmes, mais Bradshaw *et al.* (2000) considèrent que cela reste (relativement) élevé. Après la mise en place du DPB, le nombre de bénéficiaires a augmenté très rapidement jusqu'en 1976, puis à un rythme moyen d'environ 9 % jusqu'en 1991 (graphique 4.6.B), soit 18 ans après sa création. Il a légèrement diminué pour la première fois avec la réduction des taux de prestation en 1991 (MacKay, 1998), mais il a repris sa progression trois ans plus tard. En 1997, l'obligation d'être disponible pour un emploi à temps partiel dès que le plus jeune des enfants atteint l'âge de 14 ans a été imposée aux allocataires, et cette limite d'âge a été abaissée à six ans à compter de 1999 (voir Ministry of Social Development, 2001, pour plus de précisions). Ces restrictions sont probablement à l'origine du nouveau recul du nombre de bénéficiaires observé à partir de 1997. Les conditions d'accès ont de nouveau été assouplies, mais cette modification est trop récente pour avoir un effet perceptible dans les données présentées ici.

- a) Stephens (2002), citant Fraker et Moffit (1988) et Garfinkel et McLanahan (1986), explique que « lorsque l'augmentation du niveau effectif réel de la prestation (suite à la mise en place du programme Medicaid et au développement du programme de bons alimentaires) s'est combinée avec la décision d'élargir l'accès de l'AFDC aux mères célibataires cohabitantes à condition que leur compagnon ne soit pas le père biologique des enfants, le nombre de bénéficiaires est passé de 67 % des familles admissibles en 1967 à près de 90 % en 1971 ».
- b) Voir à l'adresse [aspe.hhs.gov/hsp/indicators01/apa-TANF.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators01/apa-TANF.htm) les données sur la baisse de la valeur réelle des prestations AFDC/TANF de 1978 à 1988.
- c) D'après les calculs de Elwood (1999), en 1986, les gains d'un parent isolé quittant le régime de l'AFDC pour exercer un emploi au salaire minimum étaient soumis à un taux d'imposition effectif (y compris les coûts de garde d'enfants) d'environ 80 %. En 1997, ce taux n'était plus que de 30 %. Plus de la moitié de la baisse de 50 points de pourcentage du taux effectif d'imposition observée entre les deux années en question s'explique par le relèvement du taux du crédit d'impôts sur les revenus du travail (EITC). La baisse, en termes réels, du niveau des prestations au titre du régime TANF pour les personnes sans emploi et la généralisation des subventions à la garde d'enfants accordées aux travailleurs expliquent chacune une baisse d'environ 10 points de ce taux. Le montant maximal annuel de l'EITC fédérale accordée à une famille ayant un enfant est ainsi passé de quelque 500 USD à 900 USD en 1987, 1 200 USD en 1991 et 2 000 USD en 1994.

défavorisées sur le plan des possibilités d'emploi étaient victimes de comportements discriminatoires [...]. Les demandeurs d'emplois partiellement handicapés étaient traités comme s'ils l'étaient totalement » (Aarts et de Jong, 1990). C'est ainsi que les critères d'admissibilité aux prestations d'invalidité ont été assouplis, principalement en 1967 et en 1973<sup>22</sup>. Le graphique 4.7 montre comment a évolué dans le temps le nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité (servies à la fois par le régime d'assurance et le régime d'assistance)<sup>23</sup>. La principale période de croissance débute à peu près en 1971 (lorsque le taux de bénéficiaires était de 3.3 %) et se termine en 1981 (lorsqu'il a atteint 7.7 %), soit un intervalle d'une dizaine d'années. A partir de 1981, plusieurs mesures restrictives se sont succédé mais les taux de bénéficiaires ont de nouveau progressé de 1 point de pourcentage jusqu'en 1991<sup>24</sup>.

#### Graphique 4.7. Taux de bénéficiaires de prestations d'assurance et d'assistance invalidité<sup>a</sup> aux Pays-Bas, 1969-2001

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Bénéficiaires de la Loi *Invalideitswet*, composante de la Loi sur l'invalidité et l'âge (*Invalidity and Age Act*) de 1919 (dont le nombre a diminué jusqu'à atteindre un niveau faible en 1981 et nul à partir de 1991), de l'assurance invalidité (WAO) introduite en 1967 et de l'assistance invalidité (AAW) créée en 1976.

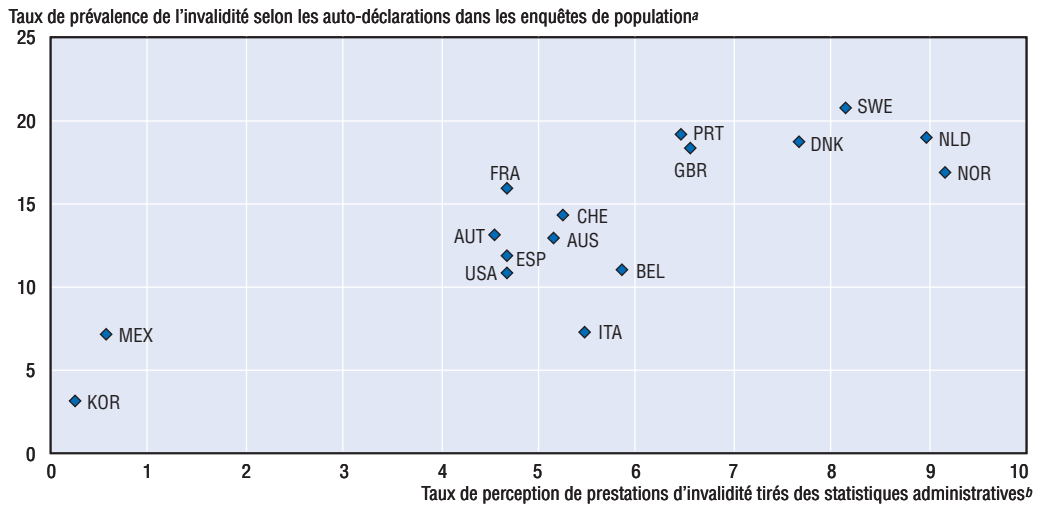
Source : CPB (2002), *Macroeconomic Outlook 2003* ([www.cpb.nl/eng/data/](http://www.cpb.nl/eng/data/)), annexe 7. Pour la population, voir le graphique 4.5.

Les données relatives aux effectifs de bénéficiaires des prestations d'invalidité et aux flux de nouvelles admissions ventilés en fonction de cinq types d'état pathologique (troubles mentaux, troubles musculo-squelettiques, maladies cardiovasculaires, blessures et autres affections) d'un certain nombre de pays montrent que la part des deux premières catégories a généralement augmenté entre 1980 et 1999. Les tendances sont souvent lentes à se dessiner, mais elles ont un effet cumulatif : le niveau des effectifs ou des nouvelles admissions au cours d'une année récente est en moyenne de 20 % à 25 % plus élevé qu'il ne l'aurait été si la progression enregistrée pour les deux premiers risques médicaux avait simplement suivi le même rythme que celle des autres catégories. Il se peut que les demandes de prestations déposées et acceptées à ce titre aient augmenté à cause des précédents créés par le système.

Les comparaisons internationales de données apportent un éclairage supplémentaire sur la manière dont les prestations d'invalidité sont susceptibles d'encourager l'accroissement du nombre potentiel de bénéficiaires. Le graphique 4.8 compare les mesures de *prévalence de l'incapacité* en s'appuyant sur le degré d'incapacité perçue par la personne elle-même dans les enquêtes sur la population, d'une part, et, d'autre part les

### Graphique 4.8. Prévalence de l'invalidité et taux de perception de prestations d'invalidité à la fin des années 90

Pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans



Note : Les taux de prévalence sont toujours plus élevés que les taux de perception, il faut donc noter que les échelles de chaque axe sont différentes.

- a) Dans les données d'enquêtes sur la population, les personnes de l'Union européenne sont classées comme handicapées si i) elles répondent « oui » à la question « Souffrez-vous d'un problème de santé, d'une maladie ou d'une incapacité chronique d'ordre physique ou mental ? » et ii) si elles répondent « moyennement ou gravement » à la question « Êtes-vous gêné dans vos activités quotidiennes par ce problème de santé, cette maladie ou cette incapacité chronique d'ordre physique ou mental ? » Pour les pays hors UE, les enquêtes utilisant les questions les plus proches ont été utilisées. Pour des détails, voir OCDE (2003), annexe 1.
- b) Prestations contributives et non contributives, sans les pensions d'invalidité de guerre et les prestations d'accident de travail.

Source : OCDE (2003), tableaux 3.1 et 3.7.

taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité enregistrés dans les statistiques administratives. Cette comparaison montre l'existence d'une corrélation des deux taux, non seulement dans l'échantillon total mais aussi dans le sous-ensemble que constituent 11 pays parmi ceux de l'UE où (sous réserve de problèmes de traduction) les mêmes questions (provenant du Panel communautaire des ménages – ECHP) sont reprises pour déterminer la prévalence de l'incapacité, et où les niveaux de revenu et les perspectives de santé sont relativement homogènes<sup>25</sup>. Bien que l'existence d'une corrélation ne prouve pas qu'il y ait un lien de cause à effet, l'interprétation couramment admise est que les régimes de prestations d'invalidité diffèrent selon les pays et qu'ils influent davantage sur les taux de bénéficiaires que ne le font les différences d'état de santé réel<sup>26</sup>. Le graphique 4.8 montre donc comment la disponibilité ou le caractère attrayant d'une prestation pourraient avoir tendance à faire augmenter le nombre de demandeurs potentiels. Ce type de rétroaction peut entraîner de longs délais avant que les effets du régime de prestation sur le taux de bénéficiaires ne soient pleinement perçus (annexe 2).

#### Des baisses considérables des taux de bénéficiaires ont été enregistrées

Les exemples exposés dans les encadrés 4.3 à 4.5 comprennent quatre cas dans lesquels les effectifs de bénéficiaires ont fortement baissé : la prestation spéciale pour chômage partiel involontaire en Belgique, la prestation d'assistance-chômage aux Pays-Bas<sup>27</sup> et au Royaume-Uni, et les prestations de parent isolé aux États-Unis. Il en ressort



qu'il est tout à fait possible, apparemment, de faire diminuer de moitié ou au tiers le nombre de bénéficiaires de certaines prestations sociales en modifiant les politiques passives et/ou actives qui les régissent. Dans le cas du chômage partiel en Belgique, le résultat a principalement été obtenu au travers de mesures passives : réduction du taux d'indemnisation et resserrement des conditions d'accès à l'indemnité. Une démarche active – consistant par exemple à aider et à contrôler la recherche d'un emploi à temps complet par des travailleurs à temps partiel – aurait été trop lourde à mettre en œuvre pour le SPE belge, compte tenu de ses capacités, et n'aurait donc probablement pas été efficace. De même, en ce qui concerne les régimes spéciaux d'assurance-chômage en Italie et en Espagne, le SPE aurait sans doute du mal à appliquer des mesures actives étant donné le très grand nombre de demandes d'indemnisation d'assez courte durée qu'il doit traiter. Cependant, dans le cas de l'assistance-chômage et des prestations de parent isolé, une stratégie d'activation pourrait avoir de plus grandes chances de succès, comme on le verra par la suite.

## 2. Signification et mesure du contenu « actif » d'une politique

Les stratégies d'activation liées aux prestations de chômage et d'aide sociale ont eu un fort impact en réduisant les taux de bénéficiaires dans quelques pays et, vraisemblablement, un effet plus modeste dans la plupart des autres. Pour certains, les politiques d'activation au sens strict sont des mesures d'emploi ou de formation obligatoire à l'intention des chômeurs (Andersen *et al.*, 2002). Or, les politiques actives du marché du travail englobent une palette de stratégies beaucoup plus large. La présente section a pour objet de recenser les différentes mesures que les pouvoirs publics peuvent envisager de prendre pour étoffer le contenu « actif » des politiques de leur pays afin de limiter la dépendance à l'égard des prestations. Elle s'inspire de l'expérience acquise lors des examens des politiques des services publics de l'emploi (SPE) et du marché du travail, ainsi que de la consultation d'évaluations microéconomiques (voir, par exemple, OCDE, 2001a, 2001b ; Martin et Grubb, 2001). Le plus souvent, les mesures d'activation ont été appliquées aux chômeurs et (si c'est une catégorie à part) à des bénéficiaires de l'aide sociale capables d'exercer un emploi. Toutefois, l'application de principes d'activation analogues est de plus en plus étendue à d'autres allocataires, parents isolés ou bénéficiaires d'une pension d'invalidité (voir sous-section F ci-après).

### A. Faut-il investir dans des programmes « actifs » ou des programmes « passifs » du marché du travail ?

Le montant total des dépenses affectées à des programmes actifs du marché du travail peut s'exprimer de différentes manières comme, par exemple : a) en pourcentage du PIB, ou b) en dépenses actives par chômeur par rapport au PIB par personne occupée, ou bien encore c) en dépenses actives comme pourcentage des dépenses affectées aux programmes du marché du travail, actives et passives confondues. Le tableau 4.2 présente ces mesures pour 25 pays de l'OCDE. *A priori*, (b) est un bon indicateur : une politique « active » est une politique en vertu de laquelle un montant relativement important est dépensé par personne sans emploi. Toutefois, les pays qui se classent le mieux par rapport à cet indicateur sont souvent aussi ceux qui affichent des niveaux élevés de dépenses passives (prestations de chômage). On peut donc avancer qu'il n'y a orientation « active » que si l'indicateur (c) est bon également. Parmi les pays où

Tableau 4.2. Indicateurs sur les dépenses des programmes actifs du marché du travail

|                                |         | Dépenses des programmes actifs du marché du travail <sup>a</sup> |   |   |
|--------------------------------|---------|--|---|---|
|                                |         | En pourcentage du PIB  | Dépenses en pourcentage du PIB rapportées au taux de chômage <sup>b</sup> | En pourcentage du total des dépenses des programmes du marché du travail (mesures actives et passives) <sup>c</sup> |
| Australie                      | 2000-01 | 0.46   | 0.07  | 32.0  |
| Autriche                       | 2001    | 0.53   | 0.15  | 33.1  |
| Belgique                       | 2000    | 1.32   | 0.19  | 37.6  |
| Canada                         | 2000-01 | 0.41   | 0.06  | 36.4  |
| République tchèque             | 2001    | 0.21   | 0.03  | 46.6  |
| Danemark                       | 2000    | 1.58   | 0.36  | 34.3  |
| Finlande                       | 2001    | 0.94   | 0.10  | 32.0  |
| France                         | 2000    | 1.32   | 0.14  | 44.4  |
| Allemagne                      | 2001    | 1.21   | 0.16  | 38.6  |
| Grèce                          | 1998    | 0.46   | 0.04  | 49.8  |
| Hongrie                        | 2001    | 0.47   | 0.08  | 55.4  |
| Irlande                        | 2001    | 1.14   | 0.29  | 61.9  |
| Japon                          | 2000-01 | 0.28   | 0.06  | 34.2  |
| Corée                          | 2001    | 0.31   | 0.08  | 66.9  |
| Luxembourg                     | 1997    | 0.24   | 0.09  | 28.3  |
| Mexique <sup>b</sup>           | 2001    | 0.06   | 0.02  | 100.0   |
| Pays-Bas                       | 2001    | 1.74   | 0.67  | 48.0  |
| Nouvelle-Zélande               | 2000-01 | 0.57   | 0.10  | 28.9  |
| Norvège                        | 2001    | 0.79   | 0.22  | 63.9  |
| Portugal                       | 2000    | 0.61   | 0.15  | 40.5  |
| Espagne                        | 2001    | 0.84   | 0.08  | 38.9  |
| Suède                          | 2001    | 1.39   | 0.29  | 59.2  |
| Suisse                         | 2001    | 0.45   | 0.18  | 48.0  |
| Royaume-Uni                    | 2000-01 | 0.37   | 0.07  | 40.0  |
| États-Unis                     | 2000-01 | 0.15   | 0.03  | 32.9  |
| <b>Moyennes :</b>              |         |  |   |   |
| <b>Pays de l'UE ci-dessus</b>  |         | <b>0.98</b>  | <b>0.20</b>   | <b>41.9</b>   |
| <b>Tous les pays ci-dessus</b> |         | <b>0.71</b>  | <b>0.15</b>   | <b>45.3</b>   |

a) Les mesures actives comprennent l'administration et les services publics de l'emploi, la formation professionnelle, les mesures en faveur des jeunes, les mesures d'aide à l'embauche et les mesures en faveur des handicapés.

b) Taux de chômage standardisés de l'OCDE, sauf pour le Mexique (définition nationale).

c) Les mesures passives comprennent l'indemnisation du chômage et la retraite anticipée pour des motifs liés au marché du travail.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail ; Base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques.

les indicateurs (a) et (b) sont supérieurs à la moyenne, seuls trois (l'Irlande, la Norvège et la Suède) affichent un indicateur (c) également très supérieur à la moyenne. Dans deux autres pays (France et Pays-Bas), les indicateurs (a), (b) et (c) atteignent tous au moins un niveau moyen. Un autre pays (la Suisse) a un niveau élevé de dépenses selon les indicateurs (b) et (c), mais l'indicateur (a) y demeure relativement bas, ce qui s'explique par un faible taux de chômage.

Pour autant, une question fondamentale du point de vue de ces statistiques appelle une réponse, à savoir quelles dépenses doivent être considérées comme « actives ». Les analyses de l'OCDE conduisent à penser que le SPE est l'acteur clé des stratégies d'activation à l'intention des chômeurs<sup>28</sup>. Les dépenses affectées au SPE peuvent ne

représenter qu'une part relativement modeste du montant total des dépenses, mais une large part des dépenses affectées à d'autres programmes est canalisée par le biais de ce service. Les dépenses affectées à ces derniers se composent dans une large mesure de revenus de remplacement servis aux personnes participant à ces programmes, ainsi que de transferts aux employeurs sous forme de subventions à l'embauche. Le caractère « actif » de ces dépenses n'est donc pas garanti. Il dépend de la manière dont sont gérés les orientations professionnelles et le contenu des programmes. Par ailleurs, dans le cadre du fonctionnement du SPE, il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre l'aide à la recherche d'emploi et l'administration des prestations. Certaines de ses activités de base comme l'organisation d'entretiens avec les chômeurs et la tenue à jour des registres relèvent des deux. Cela fait que les données sur les dépenses de marché du travail offrent au mieux une indication très approximative du contenu « actif » de la politique menée. Dans les sections suivantes, on examinera d'autres facteurs clés qui confèrent aux politiques leur caractère « actif ».

### **B. Interventions du SPE pendant la période de chômage**

La notion « d'intervention pendant la période de chômage » renvoie aux contacts que le chômeur doit obligatoirement avoir avec le SPE ou à d'autres obligations liées à la recherche d'emploi. Les réponses aux offres d'emploi regroupées par le SPE sont principalement le fruit d'une démarche volontaire (le chômeur sélectionne l'offre d'emploi sur le tableau d'affichage ou dans la base de données du SPE), alors que différents autres types de contact avec le SPE (pointage, entretiens avec des agents du SPE, mise en place d'un plan d'action individualisé) revêtent le plus souvent un caractère obligatoire. La participation à des programmes de longue durée peut être essentiellement volontaire, ou essentiellement obligatoire. Dans certains pays, après la première prise de contact au cours de laquelle sont déterminés les droits à prestations de l'individu et lui sont communiquées des informations de base sur les services offerts par le SPE, le chômeur est censé rechercher du travail de manière autonome dans les quelques mois suivants, et le SPE n'intervient que très peu pendant cette période.

Il existe quatre formes possibles d'interventions programmées pendant la période de chômage, différenciées selon le stade atteint au cours de cette période :

- Premier mois : souvent, le chômeur bénéficie d'un long entretien lors de sa première inscription au SPE ; certains pays exigent sa participation à des séances d'information collectives.
- Maintien du contact : des contacts réguliers ont lieu à différents titres : comptes rendus des recherches d'emploi, orientations directes vers un poste vacant (obligation de se rendre à un entretien d'embauche), entretiens occasionnels approfondis avec un agent du SPE, et procédures de pointage, moins intensives mais plus fréquentes.
- Plans d'action individualisés : ces plans comprennent généralement un entretien approfondi supplémentaire au bout d'un nombre de mois déterminé pendant la période de chômage (encore que dans certains pays, cet entretien doit avoir lieu dès l'inscription au chômage), ainsi que des entretiens de suivi. Dans certains cas, un fort pourcentage de participants aux plans d'action sont orientés vers un programme du marché du travail.
- Période d'indemnisation « active » : à un certain stade de la période de chômage, le versement systématique des indemnités est soumis à conditions, à savoir la participation ininterrompue à un programme actif du marché du travail, tandis que les

autres interventions (entretiens et suivi des démarches entreprises) se poursuivent suivant un calendrier remanié. (Ce type d'intervention peut prendre la forme d'un plan d'action individualisé plus affiné.)

Les résultats d'un questionnaire portant sur les modalités d'intervention pendant les périodes de chômage, qui avait été adressé aux pays de l'OCDE en 1999, ont été consignés dans OCDE (2001a, pp. 43 à 51). Il semble que les procédures de première inscription au cours desquelles est déterminée la situation du demandeur d'emploi mobilisent une part considérable des ressources des SPE. Cela tient au fait que les périodes de chômage sont souvent de courte durée et prennent fin avant que le Service n'ait vraiment eu le temps d'intervenir. Les modes d'intervention sont extrêmement divers. A titre d'exemple, certains pays privilégient l'orientation directe vers des postes vacants alors que d'autres ont beaucoup moins souvent recours à cette méthode et accordent davantage d'importance aux obligations de compte rendu de recherche d'emploi.

### C. Critères d'admissibilité aux indemnités et sanctions

Le fait d'appliquer des critères d'admissibilité rigoureux pour l'indemnisation des chômeurs, critères devant être respectés sous peine de sanctions en matière de prestations, constitue un autre instrument « d'activation » permettant de réduire le risque que le chômeur tombe dans le piège des indemnités où il est peu incité à chercher un emploi. En menant leur politique d'activation, des pays comme le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont accordé une attention accrue aux questions d'admissibilité aux indemnités.

- **Législation** : au Danemark, la législation comporte depuis 1994 une disposition relative à une « période d'indemnisation active », disposition qui a été remaniée en 1999. Aux Pays-Bas, de nouveaux principes directeurs relatifs à ce qu'il est convenu d'appeler un « emploi convenable » ont été publiés à différentes reprises (1992, 1994 et 1996), et une nouvelle loi sur les sanctions (*Wet Boeten en Maatregelen*) a été promulguée en 1996 (voir Engelfriet, non daté). Le Royaume-Uni a élaboré une législation entièrement nouvelle sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi (*Jobseekers' Allowance*), qui est en vigueur depuis 1996. Il n'est pas interdit de penser que ces modifications se sont accompagnées d'un certain durcissement des critères mais cela n'apparaît pas toujours clairement. (Par exemple, le Danemark continue d'imposer des sanctions bénignes lors du premier refus d'un emploi convenable, et la définition de ce dernier terme au Royaume-Uni n'est pas particulièrement rigoureuse.) L'aspect dominant de cette évolution a certainement été le souci de clarification – ce qui s'est souvent accompagné d'un énoncé relativement plus détaillé des critères d'admissibilité.
- **Administration** : au Danemark, une grande campagne administrative (renouvellement des systèmes informatiques et création d'une « brigade d'inspection de la disponibilité ») a été lancée en 1994 et 1995 pour permettre de superviser effectivement les fonds d'indemnisation et de communiquer avec les syndicats, responsables de leur gestion. Aux Pays-Bas, les institutions de gestion de l'assurance-chômage ont été entièrement réformées dans les années 90 et ont reçu des crédits leur permettant d'acheter des services pour l'emploi au SPE et, de plus en plus souvent, au secteur privé par le biais d'appels d'offres concurrentiels.
- **Sanctions** : aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on a observé une augmentation spectaculaire de l'incidence des sanctions à certains stades de la stratégie d'activation<sup>29</sup>.

Toutefois, on ne sait pas exactement si, à long terme, l'application de critères d'admissibilité devra être assortie de taux de sanction particulièrement élevés<sup>30</sup>.

Pour que les obligations soient respectées, il est nécessaire de prévoir des sanctions comme mesure de dernier recours. Théoriquement, le bien-être social est optimisé quand une politique de sanctions très rigoureuse est prévue mais, puisque les obligations sont totalement respectées, il n'est jamais nécessaire de l'appliquer. En pratique, la rigueur des sanctions est limitée (la sanction maximum étant l'exclusion du régime d'indemnisation du chômage, sauf en cas de fraude), les obligations ne sont pas totalement respectées, et une certaine fréquence de sanctions est nécessaire pour faire respecter les obligations. Si l'on parvient à faire en sorte qu'une majorité de chômeurs s'y conforment, les détails de la méthode d'application importent assez peu. Les questions les plus importantes sont la nature des obligations (par exemple, rendre compte de ses recherches d'emploi, présence à des entretiens bimensuels, participation à une formation) et la portée réelle des services prestés dans ce cadre.

#### **D. Participation aux programmes du marché du travail : doit-elle être obligatoire ou volontaire ?**

Les politiques d'activation concernant l'indemnisation du chômage et les prestations d'aide sociale comportent une caractéristique importante, à savoir qu'elles rendent la participation à des programmes du marché du travail obligatoire (pour pouvoir prétendre aux prestations) et non plus volontaire.

Dans certains pays, les taux effectifs de participation à des programmes obligatoires sont faibles. Dans le cas des Pays-Bas, van Oorschot (2002) remarque que, par rapport à l'ensemble du groupe cible des politiques d'activation, le taux de participation à des programmes à temps complet a été très modeste (par exemple : « En 1988 [...] quelque 7 000 jeunes chômeurs ont participé au programme TW-GTW ('garantie jeunes') alors qu'à l'échelle nationale, environ 45 000 individus de cette catégorie répondaient aux critères »). De la même façon, aux États-Unis en 1999, environ 3.3 % seulement des familles bénéficiant de la TANF participaient à des programmes de stages (Strawn et al., 2001)<sup>31</sup>. Au Royaume-Uni, la participation obligatoire à des programmes de formation ou d'emploi de longue durée existait à peine avant le plan de 1997 intitulé « *Project Work* » dont la durée de vie a été brève. Aujourd'hui encore, elle demeure faible. Dans le programme canadien « *Ontario Works* » (décrit par Morel, 2002, comme la « version dure » du dispositif de *workfare*, bien que cette appréciation paraisse exagérée), seuls 2 à 5 % des bénéficiaires de l'aide sociale ont été affectés à des tâches pour pouvoir continuer à percevoir leurs prestations (Muvale, 2002). Toutefois, ces faibles pourcentages s'inscrivent dans la logique selon laquelle une obligation s'appliquant dans des conditions particulières (par exemple, une période d'indemnisation ininterrompue pendant plus d'un an) peut exercer une forte influence sur les individus en les poussant à fuir cette obligation.

Parallèlement, dans certains pays, les taux effectifs de participation obligatoire à des programmes de marché du travail sont devenus assez élevés. Il est possible que ce phénomène soit dû au fait que les taux de remplacement ou les indemnités perçus dans le cadre de ces programmes s'approchent des salaires du marché<sup>32</sup>. Ces dernières années, le Danemark et la Suède ont affiché des taux de participation élevés, un pourcentage important de la population active participant à des programmes du marché du travail. Ces pays s'efforcent de mettre à profit le temps passé à participer à des programmes en

insistant fortement sur les volets formation et enseignement qu'ils comportent. Les programmes n'en sont pas moins coûteux et, souvent, le temps qu'y consacrent les participants n'est pas employé de manière aussi productive qu'il ne le serait si ces personnes occupaient un emploi non subventionné.

Vraisemblablement, l'efficacité des stratégies de participation obligatoire est fortement tributaire de l'efficacité avec laquelle les gens sont accompagnés pour rechercher d'autres solutions possibles sur le marché du travail. Les plans d'action individualisés, l'aide des SPE entre les périodes d'affectation à des programmes et le conseil individualisé pendant la longue période d'accès prévue dans le programme *New Deal* du Royaume-Uni devraient promouvoir cet objectif. On ne sait pas exactement si la participation effective à des programmes, quand on obtient ce résultat, est de nature « active » étant donné que pour les participants en question, les effets « d'immobilisation » sont importants (autrement dit, pendant la participation à un programme, l'intensité de la recherche d'emploi et les taux de reprise d'emplois non subventionnés sont généralement plus faibles qu'en période de chômage déclaré). En outre, selon les conclusions des évaluations, les perspectives d'emploi non subventionné en fin de programme ne sont pas nécessairement améliorées, en particulier dans le cadre de projets de création d'emplois dans le secteur public.

Les examens de l'aide sociale effectués par l'OCDE (OCDE, 1998a, 1998b, 1999) mentionnent plusieurs autres considérations ayant encouragé l'adoption de ce type de stratégie de passage de l'aide sociale au travail : a) lutte contre la fraude, b) sentiment que les chômeurs indemnisés depuis longtemps ne se rendent pas compte qu'ils ont tout intérêt à participer à un programme, c) considérations d'ordre politique : en particulier, le public peut mieux accepter de financer les dépenses au titre de la protection sociale quand l'aide s'inscrit dans un cadre d'obligations réciproques, et d) ces stratégies contraignent les bureaucrates à s'occuper de groupes de clients défavorisés<sup>33</sup>.

### **E. Structures et modalités institutionnelles**

L'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994a) recommandait d'intégrer les trois fonctions des SPE : placement et conseil, paiement des indemnités de chômage et gestion des programmes du marché du travail. Le degré d'une *intégration fonctionnelle* constitue une dimension importante de l'orientation d'une politique dans le sens de l'activation. L'intégration fonctionnelle peut être en partie liée à la structure institutionnelle, mais elle implique aussi ce que Clasen et van Oorschot (2002) décrivent comme « l'estompement de la dichotomie traditionnelle entre domaines d'intervention de la protection sociale et politique du marché du travail ».

En Irlande, jusqu'en 1996, les chômeurs indemnisés n'étaient pas tenus de s'inscrire auprès du service de placement (ce qui veut dire que le service en question ne surveillait ni n'imposait la disponibilité pour un emploi, les démarches de recherche d'emploi ni l'acceptation d'un emploi convenable). Il est évident que la mise en place d'une obligation de s'inscrire pour un placement a accru le degré d'intégration fonctionnelle du SPE irlandais. Aux Pays-Bas, le financement par les pouvoirs publics des institutions administrant les prestations pour permettre à celles-ci d'acheter des services de placement pour leurs clients date de 1996. Il peut également être considéré comme une mesure d'intégration de la fonction « indemnisation » et de la fonction « placement ». Au Royaume-Uni, lors des réformes de la fin des années 80, un effort d'intégration a été mené en fusionnant les antennes locales qui administraient jusqu'alors séparément le traitement des prestations et

#### Encadré 4.6. **Financement et gestion des prestations d'assurance et d'assistance au Canada : compétence nationale ou régionale ?**

Au cours des années 80, le gouvernement fédéral canadien a procédé à des transferts budgétaires massifs en direction des provinces dans le domaine de l'assurance-chômage (qui relève de la responsabilité fédérale), des programmes de développement régional et des versements au titre de la péréquation budgétaire qui, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) finançait 50 % du coût de l'aide sociale des provinces. Vers le début des années 90, le gouvernement fédéral s'est efforcé de réduire ses dépenses directes d'assurance-chômage et ses dépenses d'aide sociale dans le cadre du RAPC. Le fait qu'entre 1982 et 1992, le nombre de dossiers d'aide sociale ait presque doublé était un élément qui aggravait les difficultés budgétaires des provinces.

Au milieu des années 90, les versements au titre du RAPC ont été remplacés par des subventions forfaitaires dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Peu après, le gouvernement fédéral a également conclu une série d'Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) transférant la responsabilité du financement et de la gestion du personnel des services de l'emploi et des mesures actives du marché du travail (appelées « Prestations d'emploi et mesures de soutien », PEMS) aux Provinces du Québec, de l'Alberta, du Manitoba, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick<sup>a</sup>. Le Québec s'était fait l'écho d'un certain nombre d'autres provinces pour faire valoir que cette formule engendrerait une meilleure responsabilisation, réduirait les interventions antagonistes et les doublons entre les services aux chômeurs indemnisés et aux bénéficiaires de l'aide sociale, tout en améliorant l'appariement des offres et des demandes d'emploi à l'échelon local.

Après les modifications apportées en 1994 et 1996 aux paramètres du programme d'assurance-chômage, la proportion de chômeurs pouvant prétendre à des prestations au titre de ce programme (rebaptisé entre-temps « assurance-emploi ») a reculé de manière substantielle. Fortin et Crémieux (1998) estiment que les modifications apportées à l'assurance-emploi ont provoqué une hausse du nombre de dossiers de demandeurs d'aide sociale allant de 10 à 25 % selon les provinces. Des travaux de recherche ont néanmoins montré qu'une bonne partie de la diminution de la couverture assurée par l'assurance-emploi était due à une évolution de la composition de la population des chômeurs : les travailleurs conservant des liens forts avec le marché du travail et attendant d'être rappelés par leur précédent employeur étaient relativement moins nombreux tandis que les individus ayant connu l'emploi précaire et n'ayant pas beaucoup travaillé récemment étaient proportionnellement plus nombreux. Dans la logique de cette évolution, on a vu augmenter considérablement le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale considérés comme employables (selon les estimations, ce pourcentage serait passé de 38 à 64 % entre 1980 et 1992, en Colombie-Britannique).

Étant donné que les provinces assument uniquement les coûts des programmes d'aide sociale, elles sont incitées à faire passer les travailleurs à la marge de la population active d'un programme à l'autre pour limiter au minimum les dépenses afférentes. Il existe un certain nombre de cas bien connus de plans de création d'emplois à l'intention des clients des services d'aide sociale, mis en œuvre par les collectivités locales et qui avaient pour principal objectif d'ouvrir aux participants droit aux prestations de l'assurance-emploi. Toutefois, ces plans sont pour la plupart caducs : un transfert des coûts aussi patent serait embarrassant pour les deux échelons de l'administration qui entendent voir prévaloir le principe du « fédéralisme souple » inscrit dans les EDMT.

#### Encadré 4.6. **Financement et gestion des prestations d'assurance et d'assistance au Canada : compétence nationale ou régionale ?** (suite)

Dans la gestion du régime d'assurance-emploi, les critères « pour rendre compte des résultats »<sup>b</sup> retenus pour évaluer les performances dans le cadre des EDMT créent des incitations à recruter des personnes percevant une forte indemnisation de l'assurance-emploi au titre des PEMS puisque dans ce cas, le placement se traduit par une économie plus importante pour le régime de l'assurance-emploi. Toutefois, la participation aux PEMS débouche parfois sur un emploi relativement précaire et sur le retour à l'assurance-emploi : selon les premières observations, cette situation aurait été observée dans peut-être 25 % des cas. La législation portant création des EDMT exige des évaluations synthétiques très élaborées des effets à long terme de ces ententes sur les résultats tels que la perception de l'assurance-emploi, les gains des travailleurs rémunérés et les épisodes de chômage. Déjà en cours, ces travaux devraient fournir un nouvel éclairage sur les modèles de réalisation d'économies par les dispositifs d'aide sociale et d'assurance-emploi.

Ayant désormais pris en charge l'intégralité des coûts de la distribution des prestations d'assistance sociale, les provinces ont adopté diverses stratégies de passage de l'aide sociale au travail que Morel (2002) décrit en qualifiant le *workfare* pratiqué au Québec comme la « version douce » par opposition à la « version dure » adoptée par l'Ontario. En dépit des mesures d'austérité budgétaire ayant frappé le régime d'assurance-emploi, les taux de bénéficiaires de l'aide sociale ont diminué d'un tiers entre 1994 et 2000<sup>c</sup>.

- a) D'autres provinces ont conclu une forme d'EDMT différente, dont l'objectif n'était pas la « dévolution totale » mais se limitait à un accord de « cogestion » (pour une description plus détaillée, voir OCDE, 2001a).
- b) Les trois critères sont les suivants : les économies pour le régime d'assurance-emploi du fait du placement d'une personne qui bénéficiait jusqu'alors de ces prestations, le nombre de clients de l'assurance-emploi servis et le nombre de clients réinsérés sur le marché du travail. Au stade actuel, il n'existe pas d'indicateur pour rendre compte à moyen terme, et encore moins à long terme.
- c) Auparavant, l'amplitude des fluctuations conjoncturelles du nombre de dossiers d'aide sociale traités au Canada était faible : le pourcentage de bénéficiaires n'a guère diminué que de 10 % lors de la reprise économique des années 80 et n'avait pratiquement pas bougé lors de la reprise de la fin des années 70.

Source : Morel (2002) ; Gray (à paraître).

le placement quoique les agents chargés de ces fonctions continuaient de relever de la tutelle de leurs ministères respectifs. Dans certains autres pays (Espagne et Grèce, par exemple), les fonctions d'administration des prestations et de placement relèvent toutes deux d'un organisme du Service public de l'emploi pratiquement indépendant (OAED, INEM) mais les agents assurant ces fonctions sont plus ou moins séparés au niveau des antennes locales. En Allemagne, le Service public de l'emploi (BA) a fusionné ces deux fonctions en 2000, la plupart des besoins des clients étant traités par des équipes d'agents dans une seule et unique antenne locale.

Un facteur susceptible d'influer sur le degré d'intégration effective est lié à la question de savoir si ce sont les mêmes organismes qui financent l'indemnisation du chômage et les programmes actifs du marché du travail. De nombreux pays européens ainsi que le Canada possèdent un système d'assurance-chômage financé à l'échelon national, ainsi qu'un système d'aide sociale financé par les municipalités (les provinces dans le cas du Canada), et des services sociaux municipaux qui effectuent également une partie du travail de placement. Du fait de cette structure, les municipalités sont souvent disposées à instaurer des programmes de création d'emplois de grande envergure à l'intention des chômeurs de longue durée : dans de nombreux pays, cette formule attire les subventions du gouvernement central pour des programmes de création d'emploi ciblés sur les chômeurs



indemnisés, et permet de réduire le nombre d'entrées dans le système de l'aide sociale des chômeurs en fin de droits. Souvent, bien qu'en principe le SPE national desserve l'ensemble de la population, les municipalités constatent que leurs « clients » ne bénéficient pas d'une attention suffisante de sa part, et leurs services sociaux créent un bureau de placement. Autre complication : dans au moins quatre pays de l'OCDE (Belgique, Canada, Espagne et Suisse), le réseau des antennes de placement locales est géré par les administrations régionales, d'où le risque de rupture des liens avec le régime fédéral d'assurance-chômage. Parmi ces pays, la Suisse a créé un système fédéral chargé d'évaluer les performances de chaque bureau de placement (OCDE, 2001a), et le Canada, un système d'ententes entre État fédéral et provinces ainsi qu'un dispositif d'évaluation des performances (encadré 4.6).

### **F. Activation des dispositifs de prestations et renforcement du filtrage dans les programmes passifs**

Les mesures « d'activation » visent essentiellement les chômeurs indemnisés et, dans certains cas, les personnes percevant des prestations d'aide sociale. Dans ce dernier cas, l'application d'une stratégie d'activation a pour effet de transformer en quelque sorte l'aide sociale en prestation de chômage sous un autre nom. Toutefois, dans la mesure où les clients de l'aide sociale ont besoin de l'aide de travailleurs sociaux pour résoudre des problèmes de logement, d'endettement, voire de toxicomanie, il paraît justifié de conserver pour cette catégorie de clients des modalités de versement de prestations et d'administration distinctes de celles qui s'appliquent aux chômeurs de courte durée. Les autres groupes cibles possibles des mesures d'activation sont les bénéficiaires d'allocations spécialement conçues pour aider les parents isolés, dans les pays où elles existent, et les personnes percevant une pension d'invalidité.

Dans bien des pays, les parents isolés bénéficiant de prestations d'aide doivent, si rien d'autre ne s'y oppose, être disponibles pour travailler afin de pouvoir continuer à prétendre à cette aide. Au milieu des années 90, cette obligation s'appliquait lorsque le plus jeune des enfants atteignait un certain âge : entre six mois et 12 ans (selon les provinces) au Canada, trois ans en Autriche, en Finlande, en France et en Suède, cinq ans en République tchèque et aux Pays-Bas, six ans au Luxembourg et en Nouvelle-Zélande (pour un travail à temps partiel) et huit ans en Norvège (Eardley et al., 1996 ; OCDE, 1998a ; Goodger et Larose, 1998 ; [www.childpolicyintl.org/childdsupport.html](http://www.childpolicyintl.org/childdsupport.html) ; Millar et Rowlingson, 2001)<sup>34</sup>. En Norvège, depuis 1998, la perception de ce type de prestations sans l'obligation d'être disponible pour un emploi est généralement limité à trois ans. En Allemagne, les travailleurs sociaux s'efforcent de faire en sorte que les parents isolés bénéficient d'un accès prioritaire aux structures institutionnelles de garde d'enfants et les parents en question sont censés être disponibles pour un emploi dès lors qu'ils peuvent bénéficier de cette garde. L'Irlande et le Royaume-Uni continuent de verser des allocations de parent isolé sans exiger de disponibilité pour un emploi tant que le plus jeune des enfants est âgé de moins de 16 ans. Les tentatives de réformer les dispositions analogues existant en Australie et en Nouvelle-Zélande se sont heurtées à une forte opposition politique. Dans la plupart des pays où les limites d'âge des enfants sont rigoureusement appliquées (à l'exception de la France), les parents isolés avec enfants ayant dépassé ces limites d'âge perçoivent une prestation d'aide sociale dont le financement et la gestion relèvent de l'échelon local de l'administration (échelon provincial dans le cas du Canada). On en déduit que le fait que l'ouverture des droits à allocations soit gérée à l'échelon national rend parfois difficile

l'application de l'obligation de disponibilité pour l'emploi imposée aux parents isolés. Les constats opérés à l'échelle internationale n'en montrent pas moins qu'il est raisonnable d'exiger la disponibilité pour un emploi, et de faire de l'application de politiques d'activation une règle générale dès lors que le plus jeune enfant est scolarisé, voire plus tôt s'il existe des structures de garde d'enfants appropriées.

Les stratégies d'activation visant les personnes handicapées se heurtent à un certain nombre de difficultés : l'hétérogénéité de cette population, la difficulté d'apprécier le degré d'incapacité et son évolution dans le temps, sans parler de la durée d'aide nécessaire pour trouver un travail à ces personnes et les maintenir à leur poste. Toutefois, les pensions d'invalidité sont, dans certains cas, soumises à des exigences liées au travail (voir également l'argumentation développée dans le chapitre 3, section 2.B). La publication de l'OCDE (2003) note les pays par rapport à l'élément « intégration » de leur politique à l'égard des handicapés en fonction de différents indicateurs, notamment l'obligation de participer à un programme de réadaptation, le choix du moment à partir duquel cette obligation s'impose (une bonne note étant accordée si l'obligation s'applique précocement, alors que la personne est encore en activité, par exemple), ainsi que la durée de l'éventuelle suspension des prestations. Dans le cas du premier indicateur, les notes supérieures à « 1 » indiquent que la réadaptation n'est pas totalement volontaire tandis que, dans le cas du troisième indicateur, elles indiquent qu'une suspension des prestations est possible sous une forme ou une autre (pour les titulaires d'une pension d'invalidité). Aux environs de l'an 2000, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (sur 21 pays membres de l'OCDE) affichaient des notes supérieures à « 1 » pour ces deux indicateurs (il n'y a qu'aux Pays-Bas que ce résultat témoigne d'un changement de politique par rapport à 1985). On peut donc dire que ces pays ont quelque expérience de la pratique consistant à obliger les gens auxquels une prestation d'invalidité a déjà été accordée d'être disponibles pour un emploi, ou du moins à participer à des activités de réadaptation censées les préparer au retour à l'emploi. Les notes révèlent aussi que parmi les pays précités, la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Suède ont mis en place des programmes énergiques d'emploi subventionné pour les handicapés. Ensemble, ces dispositifs permettent aux administrations publiques de réinsérer sur le marché du travail une personne déjà bénéficiaire d'une prestation d'invalidité ou réunissant les conditions pour y prétendre, même si l'emploi qu'elle occupera doit être subventionné. Néanmoins, à l'exception possible de l'Allemagne et de la Belgique, les pays précités affichent des taux de bénéficiaires de pension d'invalidité supérieurs à la moyenne. Il n'est pas impossible que les pays dans lesquels les pensions d'invalidité ne sont, en principe, accordées que dans le cas d'incapacité de travail permanente ou quasi complète, déploient moins d'efforts pour promouvoir l'emploi une fois que les prestations ont été accordées.

On peut aussi citer quelques exemples de méthodes « d'activation » appliquées à des personnes pour lesquelles le droit à percevoir des prestations n'est pas soumis à la condition de disponibilité pour exercer un emploi. Ainsi, par exemple, l'Australie a mis en place un service d'emploi spécialisé (*Jobs, Placement, Employment and Training*) pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé dont il n'est pas exigé qu'ils soient disponibles pour travailler, ainsi qu'un service (*Transition to Work Services*) destiné aux mères seules devant renoncer aux prestations parentales en échange d'une indemnisation du chômage, mais qui n'ont guère d'expérience récente du monde du travail (OCDE, 2001b). Les services

chargés de trouver un emploi aux personnes sans obligation pour elles d'accepter cet emploi sont généralement considérés comme utiles, et donnent des résultats pour ceux qui y font appel mais, globalement, le taux d'utilisation des offres de services exemptes d'obligations est assez faible. Récemment, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont choisi d'exiger des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé de prendre part à des entretiens au cours desquels les possibilités de reprendre pied sur le marché du travail sont examinées sans pour autant contraindre ces personnes à profiter d'une offre d'emploi<sup>35</sup>. Toutefois, il existe un risque de voir les tentatives ambitieuses d'appliquer des stratégies « d'activation » à des prestations « passives » canaliser les énergies et les ressources des SPE – limitées du point de vue du nombre d'agents comme de celui des offres d'emploi – vers d'autres objectifs que les clients au chômage déclaré. Cela explique peut-être les résultats décevants des études portant sur le programme pilote « ONE », au Royaume-Uni, qui étend à d'autres types de prestations le principe de l'intégration de l'administration des indemnités de chômage et des antennes des services de l'emploi<sup>36</sup>.

Si les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'une allocation de parent isolé sont considérés comme aptes à travailler, on peut, au lieu d'appliquer les stratégies d'activation directement à leur endroit, restreindre leur accès à ces prestations de sorte qu'une proportion plus grande des demandeurs potentiels soient contraints de déposer une demande d'indemnités de chômage ou d'aide sociale auprès du régime général, toutes deux assorties d'une obligation d'être disponible pour un emploi. Ainsi, l'allocation de parent isolé, en France, et l'allocation de transition, en Norvège, n'exigent pas des bénéficiaires d'être disponibles pour travailler mais, comme les plafonds d'âge et de durée sont assez bas, les parents isolés qui ne sont pas occupés sont contraints d'aller s'inscrire au régime général d'aide sociale alors que leurs enfants sont encore relativement petits. Les critères d'admissibilité aux indemnités de chômage prévoient parfois des dispositions explicites pour les personnes privées d'emploi devant s'occuper de leurs enfants ou souffrant d'incapacité partielle en leur accordant de longs préavis pour l'orientation vers un entretien d'embauche ou en spécifiant que seuls les emplois à temps partiel sont considérés comme convenables.

Quand une personne présentant une incapacité de travail ne peut plus continuer à exercer l'emploi qu'elle occupe ou que sa productivité est tombée en dessous des coûts salariaux, il est parfois possible d'éviter son admission dans le régime passif de pensions d'invalidité en lui proposant à la place une réadaptation ou un emploi subventionné. A cet égard, au Danemark, les « flexjobs » (voir chapitre 3, tableau 3.10) constituent un dispositif nouveau. La publication de l'OCDE (2003) décrit une stratégie de réforme adoptée par le Luxembourg et qui présente des caractéristiques analogues. Lorsque la reconnaissance du handicap est suivie de la mutation vers un emploi plus adapté et du versement d'une subvention à l'employeur, le risque de voir la personne s'inscrire dans les années suivantes à un régime lui permettant de percevoir passivement des allocations s'en trouve réduit. La généralisation de cette stratégie peut effectivement dissuader des salariés de recourir abusivement à la prestation d'invalidité pour quitter précocement le marché du travail bien qu'elle risque également d'inciter les employeurs à encourager les demandes d'allocation. Actuellement, lorsqu'un employeur et un salarié reconnaissent tous deux que ce dernier n'est plus à même de faire son travail (par exemple à cause d'une pathologie mentale liée au stress ou de douleurs dorsales), souvent les seuls choix qui s'offrent aux autorités consistent à rejeter cette appréciation ou à accepter le passage à un statut permanent de bénéficiaire passif d'une pension d'invalidité.

Dans les années 80, de nombreux pays ont accordé des pensions de préretraite à des travailleurs âgés victimes d'un licenciement, supprimé l'obligation de rechercher un emploi pour les chômeurs relativement âgés et exclu ces chômeurs des mesures liées à l'emploi. Mais dès le début des années 90, certains pays avaient déjà commencé à faire marche arrière. En France, vers 1983, 700 000 personnes se trouvaient en préretraite et percevaient une pension financée par le régime de l'assurance-chômage mais, dans les années 90, peu de nouvelles démarches en ce sens ont été autorisées. En Finlande, le seuil inférieur ouvrant droit à une « pension de chômage » a été relevé, passant de 55 à 60 ans entre 1986 et 1990. Récemment, la Belgique et les Pays-Bas ont commencé à supprimer progressivement la dispense de recherche d'emploi (qui, auparavant, s'appliquait respectivement à partir de 50 ans et de 57.5 ans) pour les travailleurs relativement âgés. Quant à l'Australie, elle supprimera l'indemnité dénommée *Mature Age Allowance* à compter de 2003<sup>37</sup>. L'Espagne a créé il y a peu une prestation baptisée « revenu d'insertion active » à l'intention des chômeurs de plus de 45 ans, exigeant des bénéficiaires qu'ils mettent en place un plan d'action individualisé. En 1999, au Danemark, la limite d'âge inférieure pour l'assouplissement des règles concernant la disponibilité pour l'emploi est passée de 50 à 55 ans.

Les mesures restreignant l'accès aux prestations de préretraite ou d'invalidité auront souvent pour effet de gonfler les entrées dans le régime d'indemnisation du chômage. Or, lorsque les SPE et autres politiques du marché du travail fonctionnent bien – en trouvant rapidement un emploi pour les chômeurs et en appliquant effectivement les critères d'admissibilité aux prestations – même les chômeurs les plus défavorisés sont souvent réinsérés dans la vie active en l'espace d'un ou deux ans. Ainsi, réussir à endiguer le chômage peut, à terme, contribuer à limiter la dépendance à l'égard d'autres prestations « passives ».

### 3. Résultats des politiques « actives »

Dans cette section on examine l'impact des politiques « actives » sur les effectifs de prestataires<sup>38</sup>, l'emploi et les rémunérations. Cette méthode convient pour la plupart des pays de l'OCDE dans lesquels la grande majorité des participants aux programmes actifs du marché du travail proviennent du vivier d'individus qui perçoivent des prestations de chômage, d'aide sociale ou d'invalidité. On y examine également les possibilités de substitution entre différentes prestations de protection sociale.

#### **A. Le rôle des stratégies d'activation dans la réduction de la dépendance à l'égard des prestations**

##### **Taux d'emploi et politiques actives : comparaison internationale**

Les politiques d'activation peuvent permettre de concilier la générosité relative d'un régime de prestations avec des taux d'emploi élevés. C'est notamment le cas en Suède<sup>39</sup>. Le dispositif suédois comporte l'obligation effective de disponibilité pour un emploi. D'après l'indice du ministère des Finances du Danemark, qui mesure la rigueur du critère de disponibilité pour bénéficier d'une indemnité de chômage, la Suède se classe au deuxième rang, derrière le Luxembourg (ministère des Finances, 1998). En l'occurrence, le « devoir de travailler » a toujours été au cœur des politiques sociales et du marché du travail (Andersen, 2002) et le principe de l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de participer à des programmes du marché du travail n'est pas remis en question bien qu'il

demeure possible aux prestataires de choisir le moment où ils participeront à un programme et le type de programme. L'application de ce principe est aussi très largement déterminée par la personne qui traite le dossier du chômeur<sup>40</sup>. En ce qui concerne le chômage<sup>41</sup>, la principale faiblesse de la panoplie de mesures actives était l'effet appelé « de manège », qui permettait à des chômeurs d'alterner de manière répétée périodes d'indemnisation et périodes de participation à des programmes sans retourner sur le marché de l'emploi non subventionné. La Suède a récemment pris des mesures pour lutter contre cet effet en mettant en place une « garantie d'activité » (voir encadré 4.7). De son côté, la Norvège a également réussi à maintenir son taux d'emploi à un niveau élevé. Dans ce pays, les critères d'admissibilité à l'indemnisation du chômage sont rigoureux et la fréquence de sanctions est élevée. En outre, selon Halvorsen (2002), le fait de dépendre de l'aide sociale est mal vécu, et l'on n'observe aucun signe de « culture de la dépendance » chez les chômeurs de longue durée ni chez les bénéficiaires de l'aide sociale. Il se peut que les taux d'indemnisation, inférieurs à ceux pratiqués par la Suède, réduisent les incitations pour les chômeurs à alterner période de travail et période d'indemnisation, ou indemnisations et participation à des programmes du marché du travail. Cependant, un

#### Encadré 4.7. Garantie d'activité et effet « de manège » en Suède

A maintes reprises, des préoccupations ont été exprimées quant au risque de l'effet « de manège » qui survient lorsqu'une période de chômage déclaré est interrompue par une période de participation à un programme, elle-même suivie d'un retour au chômage déclaré sans interruption du versement des indemnités. En Suède, l'adoption de la « garantie d'activité » a atténué ce risque. La durée maximum du versement des prestations de l'assurance-chômage a été doublée (passant de 60 à 120 semaines)<sup>a</sup> en même temps qu'était supprimée la possibilité de réouverture des droits en contrepartie de la participation à un programme, et qu'était créée la possibilité de bénéficier indéfiniment de la « garantie d'activité » jusqu'à la sortie du régime de chômage. La garantie d'activité est un cadre dans lequel toutes les mesures ordinaires du marché du travail peuvent être utilisées. Le participant est censé être à la recherche d'un emploi, participer à un programme du marché du travail ou suivre des études. Il est censé être occupé à temps complet<sup>b</sup>.

Les bureaux locaux pour l'emploi conservent une grande latitude dans la mise en œuvre de la garantie d'activité. Habituellement, ce service est proposé lorsque la fin de droits approche. Vers la fin de la première période de 60 semaines d'indemnisation, les responsables des dossiers évaluent quels sont ceux parmi les demandeurs d'emploi qui ont le plus de probabilités de trouver un travail par leurs propres moyens et peuvent être à nouveau indemnisés pendant 60 semaines. C'est souvent à ce stade ou vers la fin de la seconde période d'indemnisation qu'intervient l'orientation vers la garantie d'activité.

La nature de l'activité en question est déterminée par le SPE au niveau local, en collaboration, autant que faire se peut, avec la municipalité et les autres acteurs du marché du travail local : 68 % des antennes du Service public de l'emploi ont signé un accord avec une municipalité. Certaines de ces antennes, principalement en zone métropolitaine, ont passé des accords avec des entreprises privées. Des notes d'information émanant de l'administration centrale insistent sur l'importance de la recherche d'emploi *méthodique* et à *temps complet* ainsi que sur d'autres activités. Le projet de loi gouvernemental prévoyait des activités par groupes de 10 à 15 personnes alors que, par la suite, la Commission du marché du travail (AMS) a recommandé que ces groupes comptent entre 25 et 30 individus.

#### Encadré 4.7. **Garantie d'activité et effet « de manège » en Suède (suite)**

En plus des activités en groupe, les participants au programme de garantie d'activité peuvent prendre part à tous les autres programmes actifs du marché du travail suédois. Toutefois, selon les réponses aux enquêtes, 58 % des agents de supervision du programme estiment que les informations relatives à la garantie d'activité sont insuffisantes. Près d'un quart des antennes du Service public de l'emploi signalent que, faute d'effectifs, elles ne sont pas en mesure de proposer une activité à temps complet aux participants.

Les réponses à l'enquête sur les participants montrent que, le plus souvent, la méthode a consisté, dans un premier temps, à proposer des activités de recherche d'emploi en groupe, puis à offrir une place dans un programme du marché du travail. Deux tiers des personnes interrogées ont dit avoir bénéficié de mesures d'activation à temps complet pendant qu'elles participaient au programme. Néanmoins, près de la moitié n'ont pu rencontrer l'agent chargé de les superviser que moins d'une fois par mois. Les participants s'étaient portés candidats pour deux emplois en moyenne dans les quatre semaines précédant l'entretien par téléphone, mais 60 % n'avaient postulé nulle part. Trois sur quatre étaient assez ou très satisfaits du programme mais près de la moitié lui reprochaient son défaut d'adaptation aux cas individuels, voire son manque d'utilité, et la majorité estimaient que le fait d'y avoir pris part n'avait eu aucun effet sur leurs chances de trouver un emploi.

- a) Le Fonds d'assurance-chômage peut décider de prolonger la période d'indemnisation qui est de 300 jours, soit 600 jours au total (300 + 300). Mais cette possibilité, qui n'est offerte qu'une seule fois, n'est pas accordée de droit (SO, 2002).
- b) Selon l'offre de main-d'œuvre souhaitée. Autrement dit, un individu qui se déclare prêt à travailler à 100 % mais qui est en congé de maladie à temps partiel, est censé participer à ce programme à temps complet moins le pourcentage de temps accordé pour congé de maladie.

Source : Forslund et al. (à paraître).

problème subsiste : le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité y est relativement élevé.

#### **Les stratégies d'activation ont permis de réduire les effectifs de prestataires dans certains pays**

L'orientation vers une politique de l'emploi plus « active » se retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE. Des changements majeurs datent de 1994 (et même un peu plus tôt, semble-t-il) au Danemark, de 1996 en Irlande, du début des années 90 aux Pays-Bas, et de 1986 au Royaume-Uni où le processus s'est échelonné sur une période assez longue (tableau 4.3). Les études consacrées à ces pays font apparaître des preuves de l'effet de certains types de mesures d'activation au niveau microéconomique ou à certains stades du processus, ce qui semble indiquer que les mesures en question sont vraisemblablement à l'origine de la baisse du nombre total de chômeurs indemnisés. L'encadré 4.8 examine ce qu'il en est dans le cas de l'Irlande.

Aux États-Unis, outre une forte augmentation du rendement financier de l'exercice d'un travail (voir chapitre 3), le tour plus « actif » de la stratégie pour l'emploi à l'intention des parents isolés a incorporé des mesures actives comme l'intégration de l'administration des prestations et des services de placement, des plans d'action individualisés, des rencontres fréquentes avec les clients et l'obligation de prouver que l'on recherche un emploi, par exemple. Les restrictions aux droits à allocations (sous forme de limites à la durée de ce droit et, d'une manière générale, de latitude accordée à l'administration

Tableau 4.3. **Éléments des stratégies d'activation au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni**

| <b>Danemark</b>     |   |
|---------------------|---|
| 1989                | Première d'une série de définitions plus rigoureuses de l'obligation d'accepter un « emploi convenable ».   |
| 1992                | Les offres d'emploi, faites auparavant après deux ans et demi de chômage, sont proposées plus tôt pour les jeunes.  |
| 1994                | Période dite « d'indemnisation active » commençant après quatre ans de chômage. Introduction de plans d'action individualisés. Nouveau système d'information centralisé visant à suivre les relations entre le SPE et les institutions qui gèrent les prestations.  |
| 1995                | Création d'une « unité d'inspection de la disponibilité » centralisée pour contrôler la mise en œuvre des critères d'attribution des prestations.   |
| 1996                | La « période d'indemnisation active » s'applique après deux ans de chômage.   |
| 1999                | Les chômeurs doivent être inscrits au SPE dès le 1 <sup>er</sup> jour de chômage. L'assouplissement de la règle de la disponibilité accordé aux personnes de 50 à 59 ans est limité à celles de 55 à 59 ans.  |
| 2000                | La « période d'indemnisation active » s'applique après un an de chômage.  |
| <b>Irlande</b>      |   |
| 1996                | D'après l'enquête sur la population active, 25 % d'un échantillon de personnes issues du <i>Live Register</i> (registre des allocations de chômage) ne résident pas habituellement à l'adresse indiquée : le statut de chômeur au sens du BIT est confirmé dans 25 % des cas seulement. Un questionnaire est envoyé à tous les allocataires et une campagne anti-fraude est lancée. Les bénéficiaires âgés de 18 et 19 ans chômeurs depuis plus de six mois doivent s'inscrire auprès du service de placement du FÁS. |
| 1998                | Les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans qui dépassent le seuil de six mois de perception des allocations de chômage intègrent le processus prévu par le plan irlandais d'action pour l'emploi (EAP pour <i>Ireland's Employment Action Plan</i> , composante de la Stratégie européenne pour l'emploi).   |
| 1999                | Les bénéficiaires âgés de 25 à 34 ans qui passent le seuil de 12 mois de perception des allocations intègrent le processus de l'EAP. Ce processus prévoit un entretien obligatoire.   |
| 2000                | Les bénéficiaires âgés de 20 à 54 ans qui passent le seuil de neuf mois de perception des allocations intègrent le processus de l'EAP.  |
| <b>Pays-Bas</b>     |   |
| Fin des années 80   | Un « changement d'optique » conduit à l'augmentation des sanctions pour les prestations d'assurance-chômage, passant de 27 000 en 1987 à 140 000 en 1994.   |
| 1991                | Introduction du <i>Youth Work Guarantee</i> .   |
| 1992                | Les lignes directrices concernant l'« emploi convenable » sont définies. La fréquence des sanctions pour les bénéficiaires de l'assistance augmente fortement.  |
| 1995                | Réforme radicale de la structure institutionnelle de l'organisme de gestion des prestations. Les emplois « Melkert » sont créés (le nombre de participants aux programmes de créations d'emplois passe d'environ 20 000 en 1994 à 80 000 en 1999).  |
| 1996                | Nouvelle législation sur les sanctions. Une attention accrue est donnée aux chômeurs de longue durée : une partie des fonds directs destinés au SPE est réservée aux programmes de réintégration pour les demandeurs d'emploi désavantagés, et une autre partie est réallouée aux organismes chargés des prestations pour leur permettre d'acheter ces programmes.  |
| <b>Royaume-Uni</b>  |   |
| 1986                | Introduction du programme d'entretiens <i>Restart</i> . Les années suivantes, plusieurs types d'entretiens et de calendriers sont testés et les meilleurs modèles sont généralisés au niveau national.  |
| 1989                | « La recherche active d'un emploi » devient une condition d'éligibilité aux prestations. Les organismes de gestion des prestations et les bureaux de placement sont réunis au niveau local (sur plusieurs années).  |
| 1991                | La participation pendant une semaine à une session de formation sur la recherche d'emploi devient obligatoire pour les personnes au chômage depuis plus de deux ans.  |
| Début des années 90 | Le « régime plus strict des prestations » conduit à un doublement des sanctions.  |
| 1996                | La législation sur les prestations est révisée radicalement.  |
| 1998                | Le <i>New Deal for Young People</i> rend obligatoire la participation à un programme du marché du travail pour tous les jeunes après six mois de chômage plus quatre mois supplémentaires dans la « gateway » (période d'accès).  |
| 2000                | Le <i>New Deal for Adults</i> s'applique après 18 mois de chômage.  |

Source : OCDE (1993, 1998, 2000, 2001) ; AM (2000) ; Corcoran (2002) ; Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

#### Encadré 4.8. L'impact des mesures d'activation en Irlande

Vers 1995, l'Irlande était le pays qui présentait le rapport chômeurs indemnisés/chômeurs comptabilisés par l'enquête sur la population active le plus élevé (la Belgique ayant connu cette situation en 1991 : voir OCDE, 1994b, 1997). Ceci s'explique en partie par le fait que la notion de « prestataire » utilisée dans le registre des chômeurs (*Live Register*) est plus large que d'habitude [sont inclus les demandes en instance, les personnes indemnisées pendant une partie de la semaine seulement, et les cas de personnes pour lesquelles seules les cotisations d'assurance sociale sont prises en charge mais qui ne perçoivent pas de prestations en espèces en vertu des critères de ressources (« credits only »)]. Environ trois quarts seulement des chômeurs sont indemnisés à taux plein. Entre 1975 et 1985, la courbe de mesure du chômage par chômeur indemnisé et celle qui s'appuyait sur les enquêtes sur la population active se sont suivies de très près (graphique 4.9). Mais, par la suite, un écart est apparu et s'est creusé régulièrement, le nombre de chômeurs comptabilisés dans les enquêtes sur la population active ayant baissé de manière spectaculaire alors que celui des chômeurs indemnisés ne diminuait pas.

Ce phénomène est peut-être lié au fait qu'avant 1996, il n'existait que très peu de mesures d'activation en Irlande. Les personnes faisant valoir leurs droits à prestations n'étaient pas tenues de s'inscrire auprès d'un service de l'emploi pour être placées, et l'administration gérant les prestations ne faisait pas grand-chose pour faire appliquer les critères liés à la recherche d'emploi même si elle effectuait des contrôles pour déceler les fraudeurs. Après 1996, le nombre total de chômeurs indemnisés a chuté considérablement – ce qui coïncide avec la mise en place des mesures d'activation énumérées par le tableau 4.3 – et les données microéconomiques conduisent à penser que ces mesures ont eu un fort impact sur le chômage mesuré en nombre de personnes indemnisées.

Toutefois, le chômage mesuré par les enquêtes sur la population active a régressé encore plus rapidement après 1996. (Pour une analyse de ces tendances selon l'âge et le sexe, voir Walsh, 2003.) Cela peut peut-être s'expliquer par le fait que les mesures d'activation ont été axées sur ceux qui avaient le plus de chances de retrouver du travail – généralement comptabilisés comme chômeurs dans les enquêtes en question – et que les travailleurs relativement âgés et inactifs, les chômeurs de très longue durée et les personnes dont seules les cotisations sociales sont prises en charge ont été moins souvent ciblés par ces mesures. Globalement, il semble qu'en Irlande, les courbes du chômage mesuré par le nombre de personnes indemnisées et par les enquêtes sur la population active aient évolué de concert pendant de nombreuses années mais, après qu'elles ont commencé à diverger, la relation entre les deux est devenue assez complexe.

Corcoran (2002) présente des données sur les flux de sorties du registre des chômeurs indemnisés (*unemployment benefit register*) parmi les personnes orientées vers le Plan d'action pour l'emploi (EAP) irlandais, entre juin 1999 et septembre 2000. Il s'agissait de personnes de moins de 25 ans, ayant dépassé le seuil des six mois de chômage et de personnes de la tranche d'âge des 25 à 54 ans, ayant dépassé le seuil de neuf mois. En moyenne, près de 35 % des individus ainsi orientés ne se sont en réalité pas présentés pour un entretien dans les trois mois qui ont suivi, mais ceux qui l'on fait ont rencontré cinq fois, en moyenne, leur conseiller dans la période qui a suivi leur orientation. Globalement, 64 % de ceux qui ont été orientés vers l'EAP ont disparu du registre dans les trois mois, et 93 % dans les 12 mois. Ces proportions varient peu selon l'âge ou le sexe. Le pourcentage des personnes rayées des registres a été légèrement supérieur chez celles qui ne se sont pas présentées à l'entretien. Parmi les sortants, 85 % n'étaient toujours pas réinscrits sur le registre à la fin des 12 mois. Bien que cette étude n'ait pas comporté de groupe témoin, les taux de sorties cités semblent



#### Encadré 4.8. L'impact des mesures d'activation en Irlande (suite)

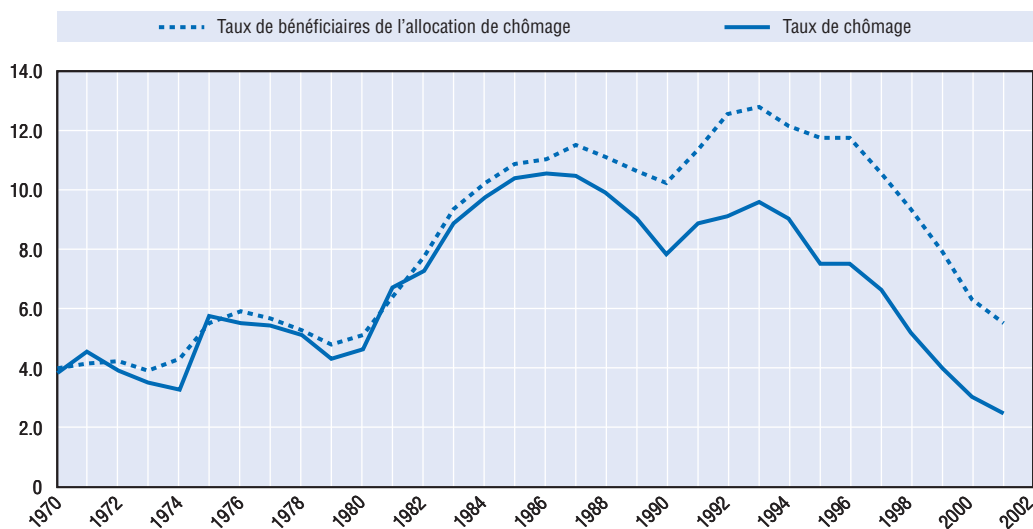
nettement plus élevés que de coutume pour l'Irlande. La distribution des inscrits sur le registre par durée de chômage conduit à penser que le taux habituel de sortie du chômage est de l'ordre de 30 % par trimestre<sup>a</sup>.

Dans le cadre d'un programme pilote lancé dans deux comtés (Kilkenny et Ballyfermot), toutes les personnes qui étaient au chômage depuis plus de six mois (et non pas uniquement celles qui avaient passé le cap des six mois de chômage si elles étaient âgées de moins de 25 ans, ou le cap des neuf mois pour les 25 à 54 ans) ont été orientées vers le programme EAP. Corcoran (2002) présente des graphiques pour montrer que la baisse du nombre total d'inscrits au registre (d'octobre 1999 à juin 2001) dans ces deux comtés était supérieure d'environ 20 points de pourcentage à celle observée dans la région environnante dans son ensemble.

a) Le nombre de personnes inscrites sur le registre et qui chôment depuis 9 à 12 mois est égal à environ la moitié du nombre de personnes chômant depuis 3 à 6 mois, ce qui implique un taux de « survie » d'environ 70 % par trimestre. L'étude citée fournit également des informations sur les taux de retour à l'emploi chez les individus orientés vers le programme EAP, mais l'on ne sait pas très bien ce que ces chiffres signifient en termes d'impact des mesures d'activation.

#### Graphique 4.9. Les bénéficiaires de l'allocation de chômage et le chômage d'après l'enquête sur la population active<sup>a</sup> ont divergé en Irlande depuis 1986

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Live Register, moyenne annuelle : estimations basées sur les données de décembre de 1970 à 1979 ; Statistiques de la population active, avril.

Source : CSO, Statistical Abstract, diverses éditions ; [www.irlgov.ie/daff/publicat/1996comp/etable17.xls](http://www.irlgov.ie/daff/publicat/1996comp/etable17.xls) ; [eirestat.cso.ie/LRAMvarlist.html](http://eirestat.cso.ie/LRAMvarlist.html). Pour le chômage, base de données de l'OCDE sur la population active (Statistiques trimestrielles de la population active pour 2002). Pour la population, voir le graphique 4.5.

#### Encadré 4.9. Le contenu de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis

Aux États-Unis, la prestation intitulée « Aide aux familles avec enfants à charge » (AFDC) a été mise en place en 1937. D'une manière générale, les prestations au titre de ce régime ont été limitées aux familles monoparentales. Pendant longtemps, les efforts visant à réduire le recours aux prestations et à promouvoir la capacité des prestataires à subvenir à leurs propres besoins n'ont pas rencontré beaucoup de succès. En 1996, dans le cadre d'une réforme majeure, l'AFDC a été remplacée par « l'Aide temporaire aux familles démunies » (TANF). Les résultats obtenus sont encourageants.

Avant la réforme de l'aide sociale, l'AFDC était administrée par les États qui pouvaient fixer des plafonds pour le montant de prestations mais les coûts étaient financés pour moitié par des fonds fédéraux. En outre, la législation fédérale déterminait la manière selon laquelle les prestations devaient être modifiées lorsque l'individu percevait un revenu de son travail et exigeait des États d'aider l'ensemble des familles admissibles au titre des règles qu'ils avaient fixées. Il était demandé aux prestataires adultes d'être, en principe, disponibles pour un emploi bien que cette obligation n'ait pas toujours été suivie d'application. L'Aide temporaire aux familles démunies combinait dans une subvention forfaitaire unique le montant du financement fédéral des prestations au titre de l'AFDC et de l'administration de ce dispositif, ainsi que deux programmes connexes : l'Aide d'urgence aux familles démunies (EA) et le programme JOBS (*Job Opportunities and Basic Skills Training Program*). Par ailleurs, la législation imposait une règle dite de « poursuite de l'effort » exigeant des États de ne pas réduire de plus de 20 à 25 % leurs propres dépenses par rapport à leur niveau d'avant la TANF. De plus, ce dispositif a) permet aux États de décider s'il y a lieu de ne pas tenir compte de certains gains pour inciter les gens à travailler et, le cas échéant, du montant autorisé, b) refuse expressément le droit à prestations à titre individuel, c) fixe à cinq ans la durée pendant laquelle un prestataire donné peut percevoir une aide financée sur fonds fédéraux, assortie de quelques dispenses, et d) exige du prestataire qu'il travaille (dans les conditions définies par l'État) au bout de deux ans (maximum) d'indemnisation, et des États qu'ils augmentent progressivement le pourcentage de personnes à leur charge affecté à un travail (*Committee on Ways and Means*, 2000).

Certaines dispositions de la loi de 1996 sont compliquées<sup>a</sup>. Malgré tout, des rapports existent, qui donnent une image relativement précise de sa mise en œuvre (Gallagher et al., 1998 ; GAO, 1999). A l'issue d'une recherche portant sur 19 rapports par État, Nathan et Gais (1999) soulignent que l'évolution des pratiques administratives des États a été aussi rapide que profonde, et a bénéficié d'un assez large soutien. Les agences pour l'emploi, le travail ou la valorisation de la main-d'œuvre s'y sont étroitement associées encore que certains États avaient déjà établi des passerelles entre les programmes d'aide sociale et les programmes pour l'emploi depuis un certain temps. Les grandes agences situées en zone urbaine font généralement appel à des spécialistes – travaillant parfois en équipe – alors que les antennes plus petites, dont le volume de dossiers à traiter est moindre, regroupent les fonctions de détermination du droit à prestations et d'aide à l'emploi en un même poste. Environ la moitié des agences exigent des nouveaux demandeurs qu'ils commencent par chercher un travail, souvent par leurs propres moyens. Deux tiers enquêtent auprès des familles pour vérifier si elles peuvent bénéficier d'une « aide à la réorientation » (*diversion assistance*), qui peut prendre la forme du versement d'une somme forfaitaire ou d'un prêt en contrepartie de quoi les familles renoncent à prétendre à des prestations en espèces pendant un certain laps de temps, six mois par exemple. Le terme « réorientation » peut également se rapporter à des activités comme l'évaluation de l'admissibilité lorsqu'elle est menée de manière à décourager le demandeur de donner suite.

**Encadré 4.9. Le contenu de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis (suite)**

Parmi les autres dispositifs nouveaux importants, citons l'utilisation « d'accords de responsabilité personnelle » qui se présentent sous des formes très variées mais qui peuvent être spécifiques, individualisés et assortis de fréquentes rencontres avec le signataire pour vérifier qu'il s'y conforme. Par ailleurs, les États tendent à imposer des sanctions progressives, modulées, voire « passagères » (sanctions qui sont notifiées mais ne sont pas appliquées par la suite) pour contraindre les parents à être attentifs aux obligations découlant du programme. « Les responsables du traitement des dossiers peuvent agir de manière extrêmement sélective. »

Les États ont aussi renforcé leur dispositif d'aide à l'emploi. Nombre d'entre eux ont relevé le plafond de revenu en deçà duquel on peut prétendre à différentes prestations, notamment les indemnités de garde d'enfants, les crédits d'impôt sur le revenu procuré par l'État, les services de transport, les soins de santé, l'aide d'urgence et l'aide au recouvrement de la pension alimentaire. Selon une réglementation fédérale promulguée en 1999, les mesures destinées à aider les ménages pourvus d'emplois à les conserver et à progresser dans leur carrière ne seraient pas soumises à une durée maximale (Gais et Nathan, 2001). Dans une certaine mesure, on peut dire qu'on insiste moins sur l'application rigoureuse du principe du « Travail d'abord » et que l'on s'attache plutôt à aplanir les obstacles auxquels se heurtent les personnes « difficiles à placer » (Holcomb et Martinson, 2002).

a) La réforme de la législation régissant l'aide sociale fixe des obligations fédérales rigoureuses, mais encourage aussi les États à procéder à leur propre réforme du régime d'aide sociale. Il est difficile de donner une indication sur la manière dont les politiques sont mises en œuvre : « par exemple, comment les obligations de travailler fixées par l'État opèrent-elles de manière concrète ? Que se passe-t-il quand un demandeur franchit la porte d'entrée ? Quels services sont proposés à telle catégorie de famille ? Qui subit des sanctions et pour quoi ? Et dans les États ayant décentralisé ces fonctions en les confiant aux comtés et aux localités, parler de politique de l'État n'a parfois même pas de sens (...). Nous pouvons observer les données de l'État concernant la baisse du volume de cas à traiter mais, faute de conditions d'attribution commune à tous les États, on aurait du mal à dire dans quelle mesure la baisse affichée dans un État traduit un recul des besoins d'aide ou un durcissement des critères d'admissibilité. » (Greenberg, 2001).

d'octroyer ou non les prestations) et les restrictions à l'accès concret aux prestations grâce à des stratégies de « réorientation » (*diversion strategies*) ont également joué un rôle important (voir encadré 4.9)<sup>42</sup>. Il ne faudrait pourtant pas exagérer les différences entre la réforme de l'aide sociale aux États-Unis et les stratégies d'activation engagées en Europe. A titre d'exemple, jusqu'à une date récente, les clients américains ayant perdu l'intégralité d'une prestation du fait de la mise en œuvre des limites à la durée des droits étaient relativement peu nombreux<sup>43</sup>.

Au Danemark, aux États-Unis, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, un recul spectaculaire du nombre de bénéficiaires de prestations a coïncidé étroitement avec la mise en place de politiques d'activation. En 2001, au Danemark et au Royaume-Uni, le nombre total de chômeurs indemnisés était de une fois et demie à deux fois inférieur aux niveaux les plus bas enregistrés à la fin des années 80 (deux à trois fois inférieur à son niveau du milieu des années 90)<sup>44</sup>. Aux États-Unis, le nombre d'adultes vivant de l'aide sociale en 2001 était de deux fois et demie inférieur à son niveau le plus bas de la fin des années 80 (trois fois moins qu'en 1993)<sup>45</sup>. Les baisses importantes que l'on observe quand on compare deux années de pointe du cycle économique, et qui contrastent avec l'absence de tels phénomènes dans d'autres pays de l'OCDE sont difficiles à expliquer par des facteurs d'ordre conjoncturel. D'autres facteurs sont intervenus également dans certains

cas individuels mais les mesures d'activation semblent avoir présidé à l'évolution commune des politiques dans les cinq pays susmentionnés. Il est par conséquent possible que leur influence ait été particulièrement importante.

Cela ne signifie pas nécessairement que ces mesures seront toujours efficaces. La prudence est de mise et ce, pour deux raisons :

- Les stratégies d'activation précitées ont été lancées alors que l'administration n'avait que peu de contacts avec les bénéficiaires pour les pousser à travailler<sup>46</sup>. D'où la facilité avec laquelle les premières mesures ont exercé leur impact. En revanche, une nouvelle intensification de l'activation pourrait entraîner des résultats moins spectaculaires.
- Le nombre d'emplois disponibles et, d'une manière générale, la demande de main-d'œuvre ont leur importance. Chacun des cinq pays susmentionnés présentait quelque caractéristique de nature à faciliter l'émergence d'un minimum d'emplois à pourvoir sur le marché du travail. En Irlande et aux Pays-Bas, le caractère restrictif des accords salariaux nationaux avait amélioré la compétitivité et la croissance économique avant la mise en place des stratégies d'activation. Les trois autres pays affichent un taux élevé de rotation des emplois. Indépendamment de tout effet direct de la rotation des emplois sur l'emploi global, l'émergence de débouchés plus nombreux facilite l'évaluation de la disponibilité des demandeurs d'emploi pour exercer un travail non subventionné en assurant un suivi du résultat des entretiens d'embauche, des causes de perte d'emploi, etc., et, partant, l'application de ce critère. Lorsque les débouchés sont rares, il est parfois difficile de sentir les effets sur l'emploi de l'application de stratégies d'activation. Or ces stratégies peuvent entraîner des coûts élevés et ne seront pas nécessairement soutenables, sur le plan politique, si leur impact est limité.

### **B. Substitution entre prestations**

D'aucuns prétendent parfois que le durcissement des critères d'admissibilité à une prestation donnée peut amener certains bénéficiaires à s'orienter vers d'autres formes d'aide. Ces effets de substitution réduiraient l'impact net de l'évolution des politiques sur l'effectif total de bénéficiaires de prestations. S'il est vraisemblable que les stratégies d'activation contribuent beaucoup à réduire la dépendance à l'égard des prestations « actives », le succès ainsi obtenu pourra sembler compromis ou menacé par un accroissement de la dépendance à l'égard des allocations de préretraite, d'invalidité ou de parent isolé (lorsque ces prestations sont passives), voire (dans le cas de la Suède), à l'égard des indemnités de maladie. Or, si l'on n'obtient un recul du chômage que parce que les allocataires vont s'inscrire à un autre régime, comme ceux de préretraite ou d'invalidité, l'amélioration est un leurre.

Les données concernant ces effets de substitution sont assez confuses. Par exemple :

- Dans certains cas, ces effets sont prédominants. A l'échelle internationale, les disparités considérables entre les taux d'entrée dans le régime de prestation d'invalidité de personnes de 60 à 64 ans témoignent des différences d'âge légal de départ normal à la retraite ainsi que de l'existence de programmes de préretraite. En Australie, la moindre accessibilité d'autres formes de prestations comme l'allocation de conjoint ou de veuve explique en partie les récentes augmentations des effectifs de bénéficiaires de pensions d'invalidité (OCDE, 2003, p. 106).
- Toutefois, sur le plan des comportements, les régimes de prestation d'invalidité et de préretraite peuvent aussi se compléter et non se substituer l'un à l'autre<sup>47</sup>.

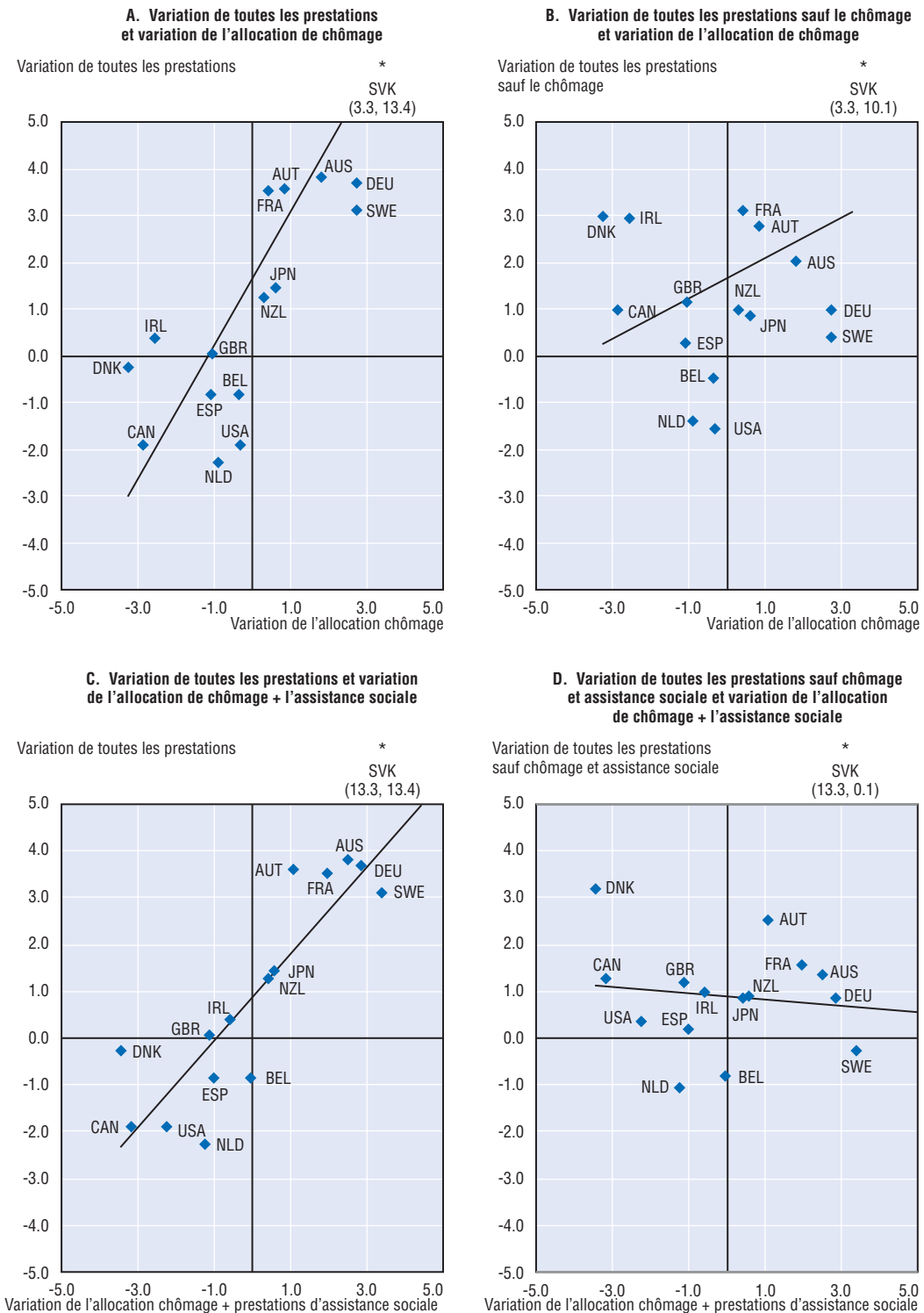
- Certains indices tendent à montrer que le durcissement des critères d'admissibilité aux prestations d'invalidité se traduit par une légère hausse des taux de chômage. Toutefois, l'argument inverse ne se vérifie pas forcément : « il n'y a guère de preuves qu'un chômage élevé ou croissant entraîne des taux élevés ou croissants de bénéficiaires de prestations d'invalidité » (OCDE, 2003, p. 11).
- La publication de l'OCDE (2002a, chapitre 4) indique que la Belgique, l'Irlande et l'Italie sont les seuls pays de l'UE dans lesquels 2 % et plus de la population en âge de travailler se sont trouvés sans emploi pratiquement chaque mois sur une période d'observation de quatre ans (1994-97). Ces pays affichaient les plus forts taux de chômage ininterrompu chez les chômeurs de longue durée, mais d'autres pays ont des taux de passage du chômage à l'inactivité plus élevés. Ce constat laisse penser qu'il pourrait y avoir substitution entre le chômage de très longue durée et certaines formes d'inactivité.

Pour approfondir cette question, nous disposons du graphique 4.10 qui montre l'évolution de la population des bénéficiaires de prestations « actives » et « passives » entre 1990 et 1999. Sachant que 1990 et 1999 ont toutes deux été des années de pic conjoncturel dans la plupart des pays, on les a retenues afin de limiter au minimum l'impact des facteurs conjoncturels. Les graphiques 4.10.A et 4.10.B considèrent les allocations de chômage comme la seule catégorie de prestations « actives » et toutes les autres prestations comme « passives ». Les graphiques 4.10.C et 4.10.D considèrent également comme « actives » les allocations de parent isolé et les prestations d'aide sociale non catégorielle. D'après cette dernière référence, on voit qu'une baisse du montant total des allocations de chômage et des prestations d'aide sociale est intervenue au Danemark, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, pays dans lesquels selon la présente analyse, les politiques d'activation ont probablement exercé une influence. Il en va de même pour le Canada et l'Espagne. Au Danemark et en Grande-Bretagne, le recul du nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et de l'aide sociale observé entre 1990 et 1999 a en fait été pour la plupart neutralisé par l'augmentation des bénéficiaires d'autres prestations. Au Danemark, cette augmentation a surtout eu lieu dans le cas des prestations versées aux personnes âgées et des prestations parentales générales (autres que les allocations de parent isolé) alors qu'en Grande-Bretagne, ce sont les pensions d'invalidité et les prestations pour prise en charge d'une personne handicapée qui ont augmenté.

Globalement, on observe, sur les graphiques 4.10.B et 4.10.D une faible tendance (non significative sur le plan statistique) pour une baisse du nombre de bénéficiaires de prestations « actives » à être accompagnée d'une hausse du taux de bénéficiaires d'autres prestations, « passives » celles-là. Toutefois, cette tendance n'est pas suffisamment marquée pour que le résultat final en soit vraiment affecté : il existe une forte corrélation positive entre l'évolution des taux de bénéficiaires de prestations « actives » et l'évolution de la dépendance à l'égard des prestations en général. Autrement dit, les baisses relativement importantes des prestations « actives » servies n'ont pas été contrebalancées dans des proportions significatives par des hausses relativement fortes des prestations « passives ». Les probabilités sont faibles pour que les grandes catégories de prestations se substituent pleinement les unes aux autres – il y a des travailleurs au chômage qui auraient des difficultés à prétendre à des prestations d'invalidité, et des bénéficiaires de prestations d'invalidité qui sont inaptes à percevoir une pension de préretraite, etc. – et la question n'appelle pas nécessairement une réponse particulière des pouvoirs publics, hormis la

### Graphique 4.10. Existe-t-il un phénomène de substitution entre les prestations actives et passives ?

Variation en points de pourcentage des taux de perception, 1990 à 1999



\* Point en dehors des axes, inclus dans les droites de régression.

Source : Voir le graphique 4.3.

vigilance et le soin à apporter à l'administration de chacune de ces catégories de prestations conformément aux critères d'attribution qui leur sont propres.

### **C. Effets sur l'emploi, les rémunérations et les perspectives de carrière**

Les évaluations faites conduisent à penser que, si elles se conjuguent avec des critères d'admissibilité rigoureux, les stratégies d'activation peuvent contribuer à améliorer les perspectives de réinsertion des chômeurs indemnisés. Toutefois, selon les données d'observation, il y aurait aussi un risque, à savoir que certains individus se retrouveront dépourvus à la fois de prestations et d'emploi.

#### ***Le versement de prestations assorti de critères d'admissibilité rigoureux peut inciter davantage à chercher un emploi...***

A partir des comparaisons internationales, il est possible d'établir une nette distinction entre les travailleurs relativement âgés et les jeunes travailleurs. Chez les plus âgés, les données agrégées (à condition d'en disposer) révéleraient probablement une forte corrélation négative entre la dépendance à l'égard des prestations (toutes formes confondues : pensions de vieillesse ordinaires, préretraites, pensions d'invalidité et allocations de chômage) et les taux d'emploi. Chez les jeunes travailleurs, ce type de corrélation n'existe probablement pas. A l'exception du Portugal, les pays d'Europe du Sud présentent de faibles taux d'emploi des jeunes mais, en parallèle, le taux de dépendance des jeunes à l'égard des prestations y est aussi très bas du fait que le plus souvent, il n'existe pas de revenu minimum ou de prestation d'aide sociale pour cette catégorie. Il est courant, pour ces jeunes, de dépendre du soutien parental et non de prestations publiques. En outre, la participation à l'enseignement initial peut aussi être relativement longue. En l'occurrence, l'absence de prestations ne réussit pas à promouvoir l'emploi et la conjugaison du versement de prestations et de mesures d'activation donnerait peut-être de meilleurs résultats.

#### ***Conjuguée à des stratégies d'activation, cette formule pourrait entraîner une hausse du taux d'emploi mais parfois aussi laisser davantage d'individus sans emploi ni indemnisation.***

Certaines données montrent que lorsqu'on met en place de nouvelles prestations pour compenser la perte de revenu sans les accompagner d'obligations au regard de l'emploi, il en résulte une baisse du taux d'emploi. Nous en voulons pour preuve l'allocation de parent isolé en Nouvelle-Zélande (voir encadré 4.5 ci-avant). Goodger et Larose (1998) notent que d'après le recensement de 1971, les taux d'emploi des femmes divorcées ou séparées de leur conjoint étaient sensiblement supérieurs à ceux des femmes mariées, et que d'après le recensement de 1976, le taux d'activité des mères élevant seules leurs enfants ne présentait que peu de différences par rapport à celui des mères vivant en couple. Par la suite, et jusqu'en 1981, les taux d'emploi des parents isolés ont baissé. Bradshaw *et al.* (2000) indiquent que le taux d'emploi des mères seules était de 27 % en 1991, qu'il est passé à 36 % en 1996 mais demeurait le taux le plus bas des six pays ayant fait l'objet de l'étude comparative. Ce taux était aussi inférieur de 29 points de pourcentage par rapport au taux d'emploi des mères de famille mariées. Cet écart entre les taux d'emploi des mères seules et des mères de famille mariées s'est donc creusé en Nouvelle-Zélande, après la mise en place de l'allocation de parent isolé alors que l'écart est moindre dans les autres pays, dans lesquels des obligations liées au travail sont en vigueur (comme cela a été le cas aux États-Unis après la réforme de l'aide sociale, au Danemark ou en Suède, par exemple). Au total,

toutefois, la baisse de participation à la vie active des parents isolés qui semble résulter de l'introduction du *Domestic Purposes Benefit* (DPB) serait de moins de la moitié du nombre total de bénéficiaires de cette allocation<sup>48</sup>.

A l'inverse, aux États-Unis, le nombre total de mères seules était à peu près le même en 2001 qu'en 1993, soit 8.9 millions (tableau 4.4)<sup>49</sup>. Selon les statistiques administratives, entre ces deux dates, le nombre de mères seules bénéficiant de l'AFDC/TANF a baissé de 2.4 millions environ, et le nombre de celles qui ont trouvé un emploi a augmenté de 1.35 million, soit guère plus de la moitié de la baisse du nombre d'allocataires<sup>50</sup>. Le nombre de mères seules indiquant qu'elles n'ont perçu aucun revenu que ce soit sous forme de salaire ou de prestation à quelque moment que ce soit au cours de l'année a légèrement augmenté (0.2 million environ). On ne dispose pas de données concernant les effectifs qui ne sont ni occupés, ni bénéficiaires de l'aide sociale sur un mois moyen mais l'évolution mesurée en ces termes a peut-être été légèrement plus marquée. Quoi qu'il en soit, la proportion de mères seules ne disposant d'aucun revenu procuré par un travail mais qui bénéficiaient d'un revenu sous forme d'aide sociale (à savoir : colonne 8 en pourcentage de la somme des colonnes 8 et 9), qui a presque constamment été des trois quarts jusqu'en 1993, est retombée à environ un quart en 2001. Cette observation conduit à penser que l'accès aux prestations est devenu beaucoup plus difficile pour celles qui ne travaillent absolument pas. Aux États-Unis, comme en Nouvelle-Zélande, le constat selon lequel les enquêtes ne recensent pas toutes les personnes qui bénéficient de prestations d'après les données administratives rend l'interprétation encore plus difficile<sup>51</sup>. Ainsi, le recul du taux de bénéficiaires constaté dans les données administratives pourrait être en partie lié au fait que des mères seules n'ont pas été prises en compte dans les données d'enquête, alors même que l'insuffisance d'échantillonnage de certaines catégories particulières (mères dépourvues de revenu du travail et de l'aide sociale, par exemple) s'est peut-être aggravée.

Les évaluations selon les techniques d'affectation aléatoire des programmes du marché du travail sur les onze lieux retenus pour l'évaluation nationale des stratégies américaines dites « passage de l'aide sociale au travail » (NEWWS) sont parmi les plus riches en informations de toutes celles ayant jamais effectuées. Elles apportent notamment des données sur l'emploi et les gains dans les cinq ans suivant la participation à un programme (ou la sélection pour faire partie du groupe témoin). Les programmes concernés par ces expériences peuvent être sommairement classés selon les catégories suivantes : valorisation du capital humain, c'est-à-dire principalement la formation, et maintien d'un lien avec le marché du travail, autrement dit principalement l'aide à la recherche d'emploi (Grogger *et al.*, 2002). Ces programmes ont tous provoqué une baisse des taux de bénéficiaires. En moyenne, parmi les participants à des programmes, le taux de perception de prestations a diminué d'environ cinq points de pourcentage<sup>52</sup>, le taux d'emploi a progressé de 3.5 points environ et le montant total annuel des rémunérations de quelque 350 USD, ce qui peut être interprété comme 3 % de la rémunération d'un travail à temps complet sur toute une année d'une personne occupant un poste faiblement rémunéré. En confrontant tous ces chiffres, on constate que la participation à un programme NEWWS a eu sur l'emploi un impact de l'ordre de 60 à 70 % par rapport aux effets sur le taux de bénéficiaires de l'aide sociale. Globalement, plusieurs sortes de données<sup>53</sup> amènent à la conclusion que le pourcentage de sortants du dispositif d'aide sociale (ou de personnes « réorientées ») qui réintègrent la vie active est d'environ 60 % ; il est analogue au pourcentage de l'ensemble des parents isolés ou bien encore de la totalité des mères qui travaillent aux États-Unis. Ces résultats font penser que, pendant les années



Tableau 4.4. Baisse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et augmentation de l'emploi des mères isolées aux États-Unis

| Source                   | Bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF |                                   | Mères isolées <sup>b</sup> |                 |               | Part des mères isolées âgées de 16 à 45 ans, à l'exception des personnes handicapées et des étudiantes <sup>c</sup> , qui ont des revenus annuels non nuls : |                                 |                                       |                                     | Total des adultes avec un revenu de l'AFDC/TANF pendant l'année <sup>d</sup> |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------|---------------|--|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--|
|                          | Total                                | Dont : mères isolées <sup>a</sup> | Total                      | Dont : occupées | Taux d'emploi | Du travail mais pas de l'aide sociale  | Du travail et de l'aide sociale | De l'aide sociale mais pas de travail | Ni du travail, ni de l'aide sociale |  |
|                          | Données administratives              |                                   | Current Population Survey  |                 |               | Current Population Survey, supplément de mars  |                                 |                                       |                                     |  |
| 000s                     | 000s                                 | 000s                              | 000s                       | %               | %             | %  | %                               | %                                     | 000s                                |  |
| (1)                      | (2)                                  | (3)                               | (4)                        | (5)             | (6)           | (7)  | (8)                             | (9)                                   | (10)                                |  |
| 1984                     | 3 713                                | 3 024                             | 7 027                      | 3 910           | 55.6          | 62.9   | 9.7                             | 20.8                                  | 6.6                                 | ..   |
| 1985                     | 3 648                                | 3 019                             | 7 161                      | 4 059           | 56.7          | 61.9   | 11.5                            | 20.1                                  | 6.6                                 | ..   |
| 1986                     | 3 695                                | 3 082                             | 7 288                      | 4 249           | 58.3          | 61.0   | 11.8                            | 20.4                                  | 6.9                                 | ..   |
| 1987                     | 3 684                                | 3 113                             | 7 604                      | 4 432           | 58.3          | 61.6   | 12.2                            | 18.9                                  | 7.3                                 | 3 611  |
| 1988                     | 3 595                                | 3 084                             | 7 570                      | 4 386           | 57.9          | 62.7   | 11.6                            | 19.4                                  | 6.4                                 | 3 639  |
| 1989                     | 3 565                                | 3 094                             | 7 769                      | 4 549           | 58.6          | 65.3   | 10.5                            | 17.7                                  | 6.4                                 | 3 518  |
| 1990                     | 3 705                                | 3 208                             | 7 789                      | 4 744           | 60.9          | 62.8   | 13.1                            | 17.9                                  | 6.3                                 | 3 951  |
| 1991                     | 4 079                                | 3 431                             | 8 221                      | 4 818           | 58.6          | 61.4   | 12.6                            | 19.4                                  | 6.6                                 | 4 327  |
| 1992                     | 4 399                                | 3 624                             | 8 566                      | 4 917           | 57.4          | 60.9   | 12.8                            | 19.3                                  | 6.9                                 | 4 337  |
| 1993                     | 4 583                                | 3 721                             | 8 905                      | 5 169           | 58.0          | 61.2   | 14.2                            | 18.0                                  | 6.6                                 | 4 649  |
| 1994                     | 4 615                                | 3 744                             | 9 378                      | 5 512           | 58.8          | 64.5   | 14.6                            | 14.3                                  | 6.6                                 | 4 224  |
| 1995                     | 4 379                                | 3 574                             | 9 375                      | 5 773           | 61.6          | 67.2   | 13.3                            | 12.4                                  | 7.1                                 | 3 806  |
| 1996                     | 3 974                                | 3 250                             | 9 435                      | 6 002           | 63.6          | 68.6   | 13.5                            | 10.8                                  | 7.1                                 | 3 634  |
| 1997                     | 3 154                                | 2 496                             | 9 598                      | 6 349           | 66.1          | 71.7   | 12.5                            | 8.3                                   | 7.5                                 | 2 914  |
| 1998                     | 2 523                                | 2 092                             | 9 378                      | 6 484           | 69.1          | 75.0   | 11.6                            | 5.6                                   | 7.8                                 | 2 329  |
| 1999                     | 1 869                                | 1 587                             | 9 433                      | 6 741           | 71.5          | 79.9   | 9.6                             | 3.8                                   | 6.7                                 | 1 924  |
| 2000                     | 1 576                                | 1 370                             | 9 266                      | 6 810           | 73.5          | 82.0   | 7.2                             | 3.6                                   | 7.1                                 | 1 686  |
| 2001                     | 1 478                                | 1 284                             | 8 899                      | 6 515           | 73.2          | 81.9   | 5.9                             | 3.2                                   | 8.9                                 | 1 600  |
| Variation de 1993 à 2001 | -3 105                               | -2 437                            | -6                         | 1 346           | 15.2          | 20.7   | -8.3                            | -14.8                                 | 2.3                                 | -3 049   |

AFDC : Aid to Families with Dependant Children.

TANF : Temporary Assistance for Needy Families.

a) Le nombre de mères isolées bénéficiaires est estimé comme le total des bénéficiaires, moins les enfants bénéficiaires et moins le pourcentage de bénéficiaires adultes mariés ou veufs (estimé pour les années avant 1998 à l'aide des données sur les parents chômeurs bénéficiaires).

b) Les mères veuves ne sont pas incluses.

c) Les mères veuves sont incluses. L'aide sociale désigne les revenus de l'AFDC/TANF.

d) Comprend les adultes qui gardent des enfants ayant droits à l'AFDC/TANF, eux-mêmes non bénéficiaires.

Source : Colonne 1 et 2 : US Department of Health and Human Services, Indicators of Welfare Dependence ([aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm)) ; colonnes 3 et 4 : chiffres non publiés du Bureau of Labour Statistics, fournis par Gary Burtless ; colonnes 6 à 9, calculs à partir du supplément de mars de la Current Population Survey (CPS), fournis par Jeffrey Liebman ; colonne 10 : supplément de mars de la CPS, dans [www.census.gov/hhes/income/dinctabs.html](http://www.census.gov/hhes/income/dinctabs.html) et Richard Bavier.

où les taux d'indemnisation étaient élevés, la population des prestataires se composait dans une large mesure de personnes employables et effectivement capables de travailler (peut-être en se faisant aider par les services de l'emploi) après modification du cadre des politiques actives et passives.

***Les stratégies d'activation comportant une aide à la recherche d'emploi et l'acquisition de compétences peuvent également favoriser la stabilité dans l'emploi***

Les évaluations des stratégies d'activation des États-Unis et du Royaume-Uni ont parfois montré que le fait d'exercer plus de pressions sur les chômeurs pour qu'ils recherchent du travail conduit cette population à accepter des postes qui sont, en moyenne, moins bien rémunérés :

- Dans le cadre des expériences sur la recherche d'emploi au Maryland, rapportent Benus et al. (1997), l'un des groupes expérimentaux a été dispensé de l'obligation habituelle de rendre compte chaque semaine des contacts pris pour trouver du travail (ces prestataires ayant néanmoins été informés qu'ils devaient continuer à chercher du travail). Si l'on compare les résultats obtenus en général avec ceux du groupe témoin, on constate que cette méthode a conduit à une augmentation de 0.4 semaines de la durée moyenne de versement de l'indemnité de chômage, mais qu'elle a aussi permis aux chômeurs ayant retrouvé un emploi d'augmenter de 347 USD (4.1 %) le montant total de leur rémunération annuelle. Plusieurs explications sont possibles : il se peut que, libérés des contraintes des programmes de recherche d'emploi, les demandeurs de ce groupe aient attendu plus longtemps une réembauche par leur précédent employeur ou une offre d'emploi mieux rémunérée, ou effectué une recherche plus efficace ou qu'ils se soient trouvés en meilleure position pour négocier avec les employeurs potentiels (OCDE, 2000a, p. 151).
- Lors de l'évaluation portant sur l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseekers' Allowance*) mise en place en 1996 au Royaume-Uni, il est apparu qu'après l'amendement de la législation régissant le service des prestations, les demandeurs d'emploi ont été plus nombreux à retrouver rapidement du travail, mais que parmi ces derniers, la rémunération moyenne lors du retour à l'emploi (en prix constants) était inférieure de 21 % pour les hommes et de 3 % pour les femmes. Ceci s'explique notamment par la baisse considérable de la proportion de personnes réinsérées ayant trouvé un emploi relevant de la tranche de salaires la plus élevée. Il semble que les travailleurs pouvant espérer une rémunération élevée soient relativement bien armés pour réagir à la pression destinée à les réinsérer plus rapidement mais qu'en contrepartie, ils doivent accepter un salaire inférieur (Martin et Grubb, 2001).

Toutefois, l'évaluation de deux autres mesures prises par le Royaume-Uni, les entretiens *Restart* (mis en place en 1986) et la « Nouvelle donne pour les jeunes » (lancée en 1998) ne semblent pas indiquer que l'accroissement des taux de retour à l'emploi s'accompagne d'une baisse de qualité des emplois en termes de salaires ou de durée du contrat (van Reenen, 2003).

Les conclusions de l'évaluation NEWWS font penser que les effets des programmes *Welfare-to-Work* américains sur les rémunérations sont souvent demeurés positifs pendant cinq ans alors même que, dans certains cas, les effets sur l'emploi s'estompaient. Les programmes prévoyant un gros effort d'appariement des offres et des demandes d'emploi et une aide à l'amélioration des compétences ont donné des résultats relativement

intéressants. Le fort impact d'un programme réalisé à Portland conforte dans l'idée que lorsque les dossiers sont gérés activement et avec compétence et que l'on fait preuve de sélectivité lors de l'orientation vers des programmes de formation ou d'emploi, il est possible d'améliorer les résultats de manière significative sur le long terme. Ce constat est encore étayé par les conclusions du programme canadien *SSP Plus* : dans ce cas, les effets des incitations financières sur l'emploi et les rémunérations se sont estompés les 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> années suite à la suppression de l'aide directe aux travailleurs à bas salaire (voir encadré 3.1 au chapitre 3), mais les services de l'emploi supplémentaires ont eu un impact qui s'est renforcé au fil du temps, et n'a jamais été aussi fort qu'au cours des années en question (Michalopoulos et al., 2002, tableau ES.7).

Grogger et al. (2002) examinent les effets de l'aide directe aux travailleurs à bas salaires, présentés de manière plus détaillée au chapitre 3. Deux des trois études selon des techniques d'affectation aléatoire ayant été examinées montrent que ces prestations n'ont aucun effet sur les gains, ce que les auteurs estiment compatible avec l'idée que l'effet de revenu résultant de l'incitation financière l'emporte sur l'effet de substitution. D'autres programmes, qui conjuguèrent une obligation de travailler avec des incitations financières au travail ont en général débouché sur une progression de l'emploi et des gains. Dans le même ordre d'idées, des travaux de recherche précédents (Berlin, 2000) avaient conclu que pour ces programmes « les gains d'emploi et de rémunération chez les personnes qui dépendaient de l'aide sociale depuis de nombreuses années figurent parmi les plus élevés observés lors de l'évaluation de n'importe quel programme antérieur de passage de l'aide sociale à l'emploi. Quant aux gains de revenu et à la réduction de la pauvreté qui s'en est suivie, ils ont atteint des niveaux sans précédent ». En résumé, les conclusions semblent coïncider avec l'idée que le fait d'imposer des obligations de recherche d'emploi sans proposer en même temps une aide pour ce faire peut amener les individus à accepter des emplois moins bien rémunérés, mais que si elles s'accompagnent d'efforts de conseil pour l'emploi ainsi que d'une aide additionnelle, ces obligations peuvent améliorer la stabilité professionnelle et la rémunération procurée par l'emploi.

Il est possible que les stratégies du marché du travail plus coûteuses, mettant fortement l'accent sur la formation pour accroître la productivité des demandeurs d'emploi, resserrent la distribution des gains en relevant progressivement les niveaux de compétences au sein de la population des travailleurs faiblement rémunérés. Parmi les pays européens étant parvenus à faire baisser les taux de bénéficiaires de manière significative dans les années 90, le Danemark et les Pays-Bas présentent une distribution des gains relativement égale ainsi qu'une faible incidence de pauvreté (Andersen et Jensen, 2002). Ces observations conduisent à penser que la réduction du nombre total d'allocataires par le biais de politiques d'activation n'est pas incompatible avec de bons résultats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté même si, en l'occurrence, toute une série d'autres facteurs entrent en jeu.

Il se peut que l'impact des stratégies d'activation sur la distribution du revenu soit très différent de l'impact sur la distribution des gains. Sachant que le chômage est une cause majeure de pauvreté et d'inégalité, et que le travail est plus rémunérateur que les indemnités, l'inégalité de revenu est d'autant plus faible que les taux d'emploi sont élevés. En parallèle, l'imposition de conditions d'attribution rigoureuses et d'obligations liées à l'emploi pour percevoir des prestations réduira peut-être la couverture sous forme d'indemnités accordées à la population non occupée. Néanmoins, tant que le durcissement des conditions d'attribution exercera des effets notables sur l'emploi, il n'est

pas impossible que ce soit le premier de ces effets qui prédomine. Aux États-Unis, même si les données montrent que la réinsertion sur le marché du travail dans le cadre de la réforme de l'aide sociale s'est faite à des niveaux de rémunération relativement bas et si la couverture sociale dont bénéficiaient les mères seules non occupées s'est réduite de façon spectaculaire, les taux de pauvreté des enfants dans les foyers dont le chef de famille est une femme ont évolué assez favorablement jusqu'en 2000, même lorsqu'on les compare avec ceux de périodes antérieures de redressement de la conjoncture économique (Brookings Institution, 2002)<sup>54</sup>.

## Conclusions

Il y a matière à effectuer beaucoup de nouveaux travaux de recherche concernant les taux de bénéficiaires de prestations, leurs déterminants et leurs conséquences. A cet égard, il sera utile de rendre plus disponibles, à des fins de comparaisons internationales, des données solidement étayées sur les taux de bénéficiaires, accompagnées d'informations sur les conditions d'attribution des prestations et autres mesures de nature à influencer sur ces taux. Ce faisant, on pourra élargir l'éventail d'expériences nationales en matière de mesures d'activation expérimentées dans différents pays, donner des indications sur les types de politique qui semblent avoir un impact et déterminer la manière dont des paramètres clés du marché du travail comme le chômage, les taux d'emploi et les taux de pauvreté sont affectés par des mesures administratives ciblées sur telle ou telle catégorie de bénéficiaires.

D'autres questions méritent qu'on s'y arrête :

- Lorsqu'il est associé à des mesures d'activation effectives, les prestations d'aide sociale et d'indemnisation du chômage élargies permettent-elles d'attirer les gens dans la population active et les maintenir en emploi ?
- La décentralisation des programmes d'emploi doit se conjuguer avec des stratégies permettant de partager l'information (utilisation des mêmes formulaires de compte rendu et des mêmes systèmes informatiques, par exemple) et de veiller à ce que les objectifs ne divergent pas à l'excès (grâce au dialogue permanent pour parvenir à un consensus politique, ou bien à des mesures de performances, par exemple). Le financement et la gestion politique des allocations de chômage et des mesures d'intervention actives aux différents échelons de l'Administration (national, régional et local, par exemple) entraînent-ils des effets systémiques ?
- Il est nécessaire d'effectuer une analyse plus systématique de l'articulation entre participation à des programmes actifs, stabilité dans l'emploi et progression dans la carrière. Par exemple, le fait de verser une aide directe aux travailleurs à bas salaire et d'organiser de temps à autre des contacts avec les bénéficiaires serait-il un moyen d'obtenir une plus grande stabilité professionnelle de leur part et de leur procurer une rémunération plus élevée ?
- La question plus générale de savoir comment appliquer les principes d'activation à des prestations qui ont de tout temps été considérées comme des allocations pour non-emploi (allocation de parent isolé et pension d'invalidité, par exemple) mérite un examen plus attentif. Par exemple, dans quelle mesure est-il indispensable d'imposer une obligation de disponibilité pour l'emploi semblable à celle qui s'applique dans le cas de l'indemnisation du chômage ? Quelles sont les conséquences de la modification des frontières administratives entre prestations comme les pensions d'invalidité et les

indemnités de chômage ou l'allocation de parent isolé et l'aide sociale, modification qui réaffecte à la marge les prestataires entre ces différentes catégories ?

- Enfin, bien que l'on accorde largement sur l'importance de l'évaluation des programmes, dans la réalité la situation laisse beaucoup à désirer. Dans quelle mesure des études microéconomiques d'impact rendent-elles compte des effets globaux ou à long terme ? Que faudrait-il faire pour prendre en compte les questions d'organisation du système et les éléments des stratégies d'activation autres que les programmes officiels du marché du travail ?

## Notes

1. En Irlande, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les prestations d'aide sociale versées à la condition, pour leurs bénéficiaires, d'être prêts à prendre un emploi ont longtemps été qualifiées de prestations « de chômage » [elles ont été récemment rebaptisées prestations de demandeur d'emploi (« jobseeker ») et de nouveau départ (« newstart »), et salaire de solidarité (« community wage ») dans les trois derniers pays]. Ailleurs, les formes d'assistance fournies en dernier ressort ont souvent été considérées comme distinctes de l'assurance-chômage, mais dans la mesure où être disponible pour travailler constitue une condition à remplir pour y avoir droit, on peut les assimiler à des prestations de chômage.
2. On entend par revenu de remplacement l'ensemble des prestations qui compensent l'absence d'une autre source principale de revenu, laquelle consiste généralement en un emploi rémunéré.
3. Pour la République slovaque, des données complètes sur la perception de l'aide sociale conjointement à une autre allocation n'étaient pas disponibles et une double comptabilisation a pu se produire à ce titre dans les chiffres de dépendance à l'égard des prestations. L'aide sociale peut être versée aux étudiants et les bénéficiaires d'une pension de retraite peuvent travailler pendant une année tout en touchant la pension, ce qui se produit souvent : ces deux facteurs font que 2 %, et peut-être plus, de la population en âge de travailler sont à la fois étudiants et salariés et figurent dans les chiffres de dépendance à l'égard des prestations. On pourra noter également que la part des activités non observées dans le PIB est supérieure à 20 % (nettement supérieure à ce qu'elle est en Belgique ou en Italie qui sont, parmi les pays de l'OCDE, deux pays où l'économie parallèle est relativement développée (voir Blades et Roberts, 2002). Dans une enquête menée en 2000, 15 % des personnes interrogées ont dit exercer une activité dans le secteur non déclaré, soit souvent, soit occasionnellement, travaillant quatre heures par jour en moyenne (Hanousek et Palda, 2002, tableaux 2 et 5). Le fait que certains bénéficiaires d'un revenu de remplacement travaillent au noir pourrait aboutir à un total supérieur à 100 % quand on fait la somme des différents taux précités.
4. Il peut y avoir sous-déclaration d'emploi lors d'une enquête sur la population active lorsque les rémunérations ne sont pas déclarées aux organismes d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale. Voir, par exemple, [www.eurofound.eu.int/emire/spain/undeclaredemployment-es.html](http://www.eurofound.eu.int/emire/spain/undeclaredemployment-es.html).
5. Les ménages d'une seule personne représentent entre 15 et 24 % de l'ensemble des ménages dans les pays nordiques, contre seulement 4 à 8 % dans les pays d'Europe du Sud, tandis que les taux de divorce sont largement supérieurs à la moyenne dans le premier groupe, Danemark excepté, et largement inférieurs à la moyenne en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal (OCDE, 2001c). Dans ces derniers pays, les jeunes vivent généralement plus longtemps avec leurs parents : d'après les données de 1987 citées par Fernandez Cordon (2001), environ 75 % des jeunes Portugais âgés de 20 à 24 ans et plus de 80 % des jeunes Espagnols et Italiens vivent chez leurs parents ; ces mêmes pays arrivent également en tête du classement (sur les onze pays de l'UE couverts par les statistiques) pour la tranche des 25-29 ans.
6. Bien que les données disponibles sous la forme présentée ici ne remontent pas plus loin que 1980, il paraît probable qu'en Europe, ces taux aient cru encore plus rapidement au cours des deux décennies antérieures, en raison des mesures législatives prises pour améliorer les niveaux de couverture et le montant des prestations, et de la récession économique consécutive au premier choc pétrolier. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, les dépenses de sécurité sociale sont passées de 10 % en pourcentage du PIB en moyenne en 1962 à 16 % en 1970 et jusqu'à 25 % en 1980 (statistiques extraites des éditions 1980 et 1986 de l'*Annuaire des statistiques nordiques*). Au cours des années 80, les dépenses sociales ont progressé beaucoup plus lentement que dans les années 70 ou 60. Selon les statistiques officielles (voir les récentes éditions de *Statistiks*

Tiarsoversigt), le nombre mesuré en équivalent années de personnes qui perçoivent des prestations sociales a doublé au Danemark entre 1970 et 1980.

7. Tels qu'ils ressortent des statistiques de la population active, les taux d'activité des travailleurs âgés ont semble-t-il, néanmoins continué à baisser au cours de cette période, dans certains pays, en raison d'un recours accru aux prestations d'invalidité et de chômage, facilité de fait par des conditions d'accès plus souples dans le premier cas et par un suivi moins rigoureux de la recherche d'emploi dans le second, ainsi qu'aux prestations de retraite et préretraite des régimes d'entreprise du secteur public et du secteur privé.
8. Ces prestations à la charge de l'employeur, lorsqu'elles sont légalement obligatoires, sont prises en compte dans les données présentées ici (faute de statistiques officielles, toutefois, il s'agit souvent d'estimations).
9. Toutes les données sur les taux de bénéficiaires indiquées pour le Royaume-Uni se rapportent en fait à la Grande-Bretagne, qui représente environ 97.3 % de la population totale.
10. A noter que contrairement à la terminologie employée au Danemark, seuls les congés sabbatiques sont classés comme congés du marché du travail dans le présent ouvrage. (Le congé parental est classé comme une prestation parentale et le congé-formation n'est pas pris en compte.)
11. Les facteurs démographiques constituent une autre influence significative sur les taux de bénéficiaires, qui sont cités ici en pourcentage de la population d'âge actif. Aux États-Unis, la part des personnes de 20 à 39 ans dans la population active, qui influe sur le nombre de parents isolés, a augmenté de près de 20 % (non pas de 20 points de pourcentage) entre 1970 et 1990, et d'environ 10 % dans d'autres pays anglophones de l'OCDE, puis elle a baissé. Souvent, la population effective de parents isolés a augmenté plus rapidement mais ce phénomène n'est pas nécessairement sans lien avec les droits à prestations. Jusqu'en 1995, la pyramide des âges des populations n'a pas fait augmenter la prévalence de l'invalidité (OCDE, 2003, encadré 3.2), mais dès 2000, la part des 50-64 ans dans la population d'âge actif, paramètre qui influe sur les effectifs d'invalides, augmentait dans de nombreux pays.
12. On peut citer deux exemples importants de réduction des droits aux prestations : l'érosion dans les années 80 des taux de remplacement des indemnités de chômage au Royaume-Uni (indiqués sur le graphique 4.4) et celle des taux de remplacement des prestations servies au titre des programmes AFDC/TANF aux États-Unis (examinés plus loin).
13. Lorsque les conditions d'attribution d'une prestation sont assouplies, il y a une brusque augmentation des flux d'entrées de nouveaux bénéficiaires potentiels. Ultérieurement, les flux d'entrées se tassent même en l'absence de tout nouveau durcissement des critères d'admissibilité.
14. Lemieux et Macleod (2000) constatent que les modifications apportées en 1971 aux paramètres de l'assurance-chômage au Canada n'ont pas immédiatement renforcé la propension des bénéficiaires à faire un usage récurrent des prestations. En règle générale, ce phénomène ne s'est amorcé qu'après une première période de chômage ayant une cause « externe » – rotation naturelle des effectifs ou récession. D'après les auteurs, c'est en raison de ce mécanisme que la réforme de l'assurance-chômage de 1971 peut sans doute être perçue comme la principale cause de l'écart des taux de chômage qui est apparu dans les années 80 entre le Canada et les États-Unis, et qui a atteint son niveau maximum au milieu des années 90 lorsque le taux canadien était supérieur de 4 points environ par rapport à celui des États-Unis.
15. En règle générale, les individus et les ménages ne peuvent prétendre à des prestations d'aide que si leur revenu est proche du seuil de pauvreté. A terme, la croissance de la population qui réunit les conditions d'attribution des prestations d'assurance n'est généralement pas souhaitable car elle est de plus en plus associée à des comportements déformés (périodes d'emploi justes assez longues pour obtenir un maximum d'indemnités de chômage par rapport aux cotisations, par exemple), ainsi qu'à des transferts qui sont coûteux alors qu'ils ne ciblent pas avec précision les besoins.
16. Le fait d'inverser la progression du nombre des bénéficiaires de prestations grâce aux politiques actives – plutôt qu'aux coupes dans les droits – préserve les conséquences positives qui découlent quand les allocations permettent aux jeunes de réduire leur dépendance à l'égard du revenu des autres membres de la famille, telles que de faciliter la mobilité géographique, la formation de nouvelles familles et le contact avec les mesures de placement, de formation et d'insertion.
17. Durant les dix années qui se sont écoulées avant que la progression n'atteigne son niveau maximum historique, les effectifs de bénéficiaires se sont accrus d'un facteur de 3.8 en Grande-Bretagne (point culminant en 1986), 7.9 aux Pays-Bas (point culminant également en 1986), 3.1 en Finlande (point culminant en 1996) et 2.5 pour la prestation de parent isolé en Nouvelle-Zélande

- (point culminant en 1991), alors que les calculs débutent huit ans et plus après la création des prestations. Dans les cas précités, bien que la croissance du nombre de bénéficiaires ait été provoquée, du moins en partie, par la récession, les chiffres ne sont guère influencés par les variations conjoncturelles, puisqu'en Grande-Bretagne et en Finlande, respectivement, les années 1977 et 1986 correspondaient localement au sommet du cycle, et que dans les deux autres pays la croissance s'est poursuivie sans interruption jusqu'à l'année du maximum historique.
18. L'évolution des effectifs de bénéficiaires décrite ci-dessus est en partie fonction de facteurs tels que la modification des taux de remplacement ou des conditions d'attribution d'autres prestations (allocations d'assurance-chômage et prestations d'invalidité, notamment), mais ces influences sont assez limitées. Au Royaume-Uni, la durée des droits aux allocations d'assurance-chômage est passée de 30 à 52 semaines en 1967, mais les effectifs des bénéficiaires de l'assistance-chômage ont atteint de nouveaux records après cela, et lorsque la durée a été ramenée à 26 semaines en 1996, ils n'en ont pas moins continué de diminuer.
  19. L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI dans les années 90 tient en partie à des facteurs particuliers comme les réformes des modalités d'intéressement qui, à compter de 1998, ont permis aux RMIstes de continuer de percevoir tout ou partie de la prestation pendant les 750 premières heures ou les 12 premiers mois d'occupation d'un nouvel emploi. Cornilleau et al. (2000) ont effectué une estimation de l'impact de plusieurs facteurs mais n'en attribuent pas moins la plus grande partie de cette augmentation à une tendance sous-jacente (+69 000 par an jusqu'en 1994, +39 000 par an ensuite). Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (prestation d'aide aux chômeurs créée en 1984) a lui aussi progressé pendant la période considérée. Il est par conséquent difficile d'expliquer les chiffres du RMI par une substitution entre prestations.
  20. En Finlande, par exemple, des facteurs macroéconomiques bien précis (un effondrement du marché des actifs financiers et immobiliers et des échanges avec l'ex-Union soviétique) sont la cause directe de la hausse spectaculaire des effectifs d'allocataires de l'assistance-chômage au début des années 90, comme on le voit sur le graphique 4.6. En 2003, ces facteurs spécifiques appartenaient désormais au passé et, pourtant, la hausse du taux de bénéficiaires s'est en grande partie maintenue. La progression sur longue période aurait sans doute été plus faible si le système d'aide sociale antérieur à 1971 (aide à la discrétion des collectivités locales) avait été conservé.
  21. Comme on le verra à l'annexe 2, une modification de l'accès à des prestations peut influencer immédiatement sur la tendance marquée par le nombre de bénéficiaires, même si les effets sur les effectifs proprement dits ne se font sentir qu'au bout d'un long délai. Lemieux et Macleod (2000) dans leurs remarques finales indiquent également que la réponse aux réformes ultérieures est rapide, contrairement à la réponse sur le long terme à l'augmentation initiale des droits : mais ils proposent un autre mécanisme pour expliquer ce constat.
  22. Pour les personnes non assurées, les critères d'admissibilité aux pensions d'invalidité ont été assouplis en 1976, la loi sur l'assistance-invalidité (AAW) ayant permis d'aligner les critères d'évaluation de l'incapacité sur ceux appliqués aux personnes assurées. Ceci ne concerne qu'une part relativement faible (environ un quart du nombre total de bénéficiaires la plupart du temps) du nombre total de bénéficiaires.
  23. La série de données utilisées ici englobe les personnes qui bénéficiaient de prestations au titre de l'ancien *Invalideitswet* (qui fait partie de la Loi de 1919 sur l'invalidité et la vieillesse), remplacé par la WAO et l'AAW.
  24. Concernant la prise en charge de l'invalidité aux Pays-Bas, en 1981, les cotisations au régime d'assurance sont devenues déductibles des prestations, ce qui a réduit le taux de remplacement net des pensions. En 1985, des mesures anti-fraude ont été adoptées et en 1989, le taux de remplacement brut des prestations a été ramené de 80 à 70 % (Anderson, 2002). D'autres restrictions mises en œuvre dans les années 90 ont également freiné le mouvement, mais leur effet n'a été que provisoire. L'augmentation du nombre d'individus de la tranche d'âge 50-64 ans dans la population est désormais un autre facteur exerçant une poussée sur le nombre total de bénéficiaires.
  25. Les pays de l'UE sont également comparables sur le plan de la structure démographique. Les populations sont plus jeunes dans les pays non membres de l'UE représentés (Corée, États-Unis et Mexique). Si, à taux égal de prévalence de l'incapacité propre à l'âge, l'Europe présentait une pyramide des âges comparable à celle du Mexique, pays comptant le plus grand nombre de jeunes, le taux de prévalence moyen y serait de 25 % inférieur à ce qu'il est (OCDE, 2003, encadré 3.2).
  26. Les différences d'intensité de travail selon les pays pourraient aussi engendrer une corrélation du type de celle que l'on observe sur le graphique 4.8, mais aucune donnée d'observation ne le

prouve. L'OCDE (2003) observe que les pays comptant des taux élevés de bénéficiaires de prestations d'invalidité affichent tous des niveaux de revenu de remplacement élevés (p. 68) et que les taux de demande de prestations d'invalidité sont plus uniformes d'un pays à l'autre que les taux effectifs d'entrée dans le régime car les taux de rejet des demandes varient considérablement (pp. 92-93).

27. A compter de 1995, les statistiques officielles des Pays-Bas ne font plus de distinction entre les prestations d'assistance-chômage et les autres prestations d'aide sociale. Il semble cependant probable que l'aide sociale pour raisons de chômage ait diminué rapidement car, en l'espace de quelques années, le chômage inscrit et le chômage mesuré grâce aux enquêtes sur la population active ont reculé de manière spectaculaire (de plus de 6 % de la population active en 1995, il est passé à moins de 3 %).
28. Toutefois, le service de placement national ne joue en général un rôle clé que pour les bénéficiaires de prestations financées à l'échelon national. Les services sociaux locaux peuvent être aussi utiles, sinon plus, pour les bénéficiaires de prestations financées à l'échelon local, quand des dispositifs de ce type existent.
29. Engelfriet (non daté) fait remarquer que les règles d'admissibilité aux prestations sont désormais appliquées très rigoureusement aux Pays-Bas.
30. Au Danemark, les mesures d'activation ont été étayées par des dispositions de dernier recours sévères en matière de sanctions mais, comparé aux autres pays, les taux effectifs de sanctions n'y sont pas particulièrement élevés [le pays, dans ce domaine, se classe au 6e rang sur 14 (Grubb, 2001, tableau 2)] et ne semblent pas avoir fait en soi l'objet de vigoureuses controverses politiques.
31. Wiseman (2002) conclut : « le message essentiel est qu'en dehors du Wisconsin, il n'y a pas beaucoup de travail dans le *workfare* (travail obligatoire) aux États-Unis (...). A la base de ce dispositif, on trouve le message selon lequel vivre de son travail, même faiblement rémunéré, vaut mieux que de dépendre de l'aide sociale, et que percevoir une aide sociale sans travailler sera source de tracasseries. Il ne s'agit pas de 'l'emploi que vous ne pouvez pas refuser' mais du 'rendez-vous que vous ne pouvez pas refuser' ».
32. Dans la plupart des programmes d'emploi, l'indemnisation ou le gain par heure de travail sont proches du salaire minimum. Au besoin, le nombre d'heures de travail est ajusté pour aboutir à ce résultat. Les pays de l'OCDE dans lesquels les taux de remplacement nets en début de période de chômage, au  $\frac{2}{3}$  du salaire de l'ouvrier moyen, dépassent les 80 % pour trois ou quatre types de ménages sont la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse (OCDE, 2002b, tableau 3.2). Cette liste se corrèle relativement bien avec celle des pays ayant investi plus de 1 % de leur PIB dans des programmes actifs du marché du travail en 2000 et 2001 (Belgique, Danemark, France, Pays-Bas et Suède).
33. Les stratégies d'activation contraignant l'administration à dialoguer avec des clients « difficiles à placer » incluent la fixation par le Danemark d'une date butoir obligeant les allocataires à participer à un programme au bout d'un an de chômage, le fait que les Pays-Bas réservent une partie du financement de leur SPE spécialement pour les chômeurs de longue durée, l'établissement par le Royaume-Uni d'un calendrier d'entretiens approfondis réguliers, ainsi que l'évolution des pratiques à l'échelon local, aux États-Unis, en vertu de laquelle les administrateurs des prestations sont désormais chargés de promouvoir le travail et des solutions autres que l'indemnisation (voir encadré 4.9).
34. Les rapports nationaux cités dans Millar et Rowlingson (2001) décrivent en détail les dispositifs pour les parents isolés dans cinq pays. Aux Pays-Bas où l'obligation de chercher du travail lorsque le dernier des enfants atteint son cinquième anniversaire a été instaurée en 1996, on constate en réalité que les municipalités exemptent environ la moitié des mères seules de cette obligation.
35. Au Royaume-Uni, il n'est pas obligatoire de participer au nouveau programme baptisé « *New Deal for Lone Parents* » mais la présence à des entretiens axés sur le travail a été rendue obligatoire pour tous les allocataires dans les régions pilotes d'application du programme ONE. Ce dispositif passe par un guichet unique pour exprimer une demande d'indemnisation du chômage ou d'autres prestations, permettant ainsi au Service de l'emploi, aux collectivités locales et aux antennes administrant les prestations de dispenser des conseils à partir d'un site unique. Dans le cadre du programme ONE, il est désormais prévu d'organiser des entretiens chaque année. En Nouvelle-Zélande, en 1999, les parents isolés dont les enfants étaient âgés de moins de six ans étaient censés se présenter à un entretien obligatoire, une fois par an (pour un descriptif et une évaluation de ces mesures, voir Ministry of Development, 2001), mais cette obligation a été annulée ultérieurement. En Australie, à compter de septembre 2003, les parents isolés seront tenus de se présenter à un entretien annuel s'ils ont des enfants de moins de 13 ans, et de participer



- effectivement à une activité, six heures par semaine lorsque les enfants ont dépassé cette limite d'âge. L'un des arguments qui plaide en faveur de l'obligation pour les parents isolés bénéficiant d'une allocation d'assister à un entretien axé sur le travail est que la plupart reprennent effectivement la vie active, même avant d'y être contraints, et que l'information sur l'emploi et les services de l'emploi a toutes les chances de favoriser ce processus. Cette remarque est moins pertinente dans le cas des titulaires d'une pension d'invalidité, dont beaucoup ne retourneront jamais à la vie active.
36. Dans les régions pilotes d'application du programme ONE, la probabilité était plus forte que les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé ou d'invalidité aient reçu des conseils et une information sur les emplois et la formation dans les premiers mois suivant leur demande que leurs homologues vivant dans des zones témoins, mais, en général, ils ne bénéficiaient pas de davantage de services et n'avaient guère plus de probabilités de sortir du régime d'allocations. Une autre méthode d'estimation économétrique axée sur les personnes venant de faire une demande d'allocation dans les zones d'application du programme ONE montre une augmentation non significative sur le plan statistique du taux de risque de renoncement aux prestations de la part des titulaires d'une pension d'invalidité, qui va de pair avec un recul faiblement significatif des taux de risque de renoncement aux indemnités de chômage chez les hommes (DWP, 2003). Le phénomène témoigne peut-être d'une réorientation des ressources des services de l'emploi au détriment du dernier groupe.
37. Bien que des réformes soient en cours, de nombreuses dispositions concernant la préretraite demeurent en place : en France, les bénéficiaires de l'assistance-chômage peuvent demander à être exemptés de l'obligation de chercher du travail à partir de 55 ans, et au Royaume-Uni, les hommes de 60 à 64 ans sont autorisés à demander une garantie de revenu sans se montrer qu'ils sont disponibles pour travailler.
38. Les stratégies d'activation comme les interventions pendant les périodes de chômage ou le durcissement des critères d'admissibilité aux prestations s'appliquent aux prestataires. Les principales exceptions sont probablement les programmes de formation du marché du travail du Mexique et des États-Unis et, jusqu'à un certain point, d'autres pays – où les participants perçoivent souvent une allocation de formation ou de subsistance qui n'est pas liée à une assurance-chômage ou à une autre forme de droit à prestations. En outre, tous les pays fournissent des services d'information sur le marché du travail, dont l'appariement des offres et des demandes d'emploi, qui vont même jusqu'à des services personnalisés comme l'orientation professionnelle, quoique cela soit moins fréquent. Ces services sont offerts à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Mais en règle générale, les stratégies d'activation ne sont pas de nature à exercer un effet direct sur les chômeurs non indemnisés (tels que les étudiants qui cherchent un emploi).
39. En fait, le régime suédois de protection sociale est surtout généreux au sens où les taux d'indemnisation accordés aux personnes bénéficiant de mesures du marché du travail, d'indemnités de chômage ou d'autres prestations, sont relativement élevés, et que la couverture effective est vaste. Toutefois, la durée du droit à indemnisation du chômage est limitée.
40. Décrivant le contexte institutionnel de la participation aux programmes du marché du travail des chômeurs en Suède, Sianesi (2001) explique que « même si on considère uniquement les personnes venant juste de perdre leur emploi, on peut généralement affirmer qu'elles finiront par s'inscrire à un programme à un moment donné, à condition de rester au chômage 'suffisamment longtemps' » et « lorsqu'on examine la décision de choisir tel programme plutôt que tel autre parmi ceux qui sont disponibles, Harkman (2000) constate qu'en réalité, c'est la personne en charge du dossier du chômeur qui décide ».
41. A l'instar d'autres pays, la Suède connaît de plus en plus de problèmes de gestion des prestations versées pour « non-emploi ». A partir de 1997, le nombre de salariés absents pour congé de maladie – qui était déjà, la plupart du temps, supérieur à celui de n'importe lequel des autres pays analysés dans le présent ouvrage – a plus que doublé (pour des statistiques récentes, voir [www.rfv.se/english/stat/sick/sjukp.htm](http://www.rfv.se/english/stat/sick/sjukp.htm) ; et pour certaines évolutions récentes des politiques, consulter le site [www.eiro.eurofound.ie/2003/01/InBrief/SE0301103N.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/InBrief/SE0301103N.html)).
42. Moffitt (2002) note que « plus de trente États ont soit mis en place des politiques 'de réorientation' (*diversion policies*), soit subordonné le versement des prestations à la recherche préalable d'un emploi (...). Dans certains États, le recul des entrées dans le système d'aide sociale a été plus important, en termes quantitatifs, que l'augmentation des taux de sorties, pour expliquer la baisse du nombre de dossiers traités ». Grogger et Michalopoulos (2002) et Grogger (à paraître) citent les différences de réactions face à la réforme de l'aide sociale suivant l'âge des enfants comme indication de la réaction aux limites à la durée des droits (on ne s'attend pas à ce que les mères

ayant des enfants de plus de 13 ans modifient leur comportement parce que la durée des prestations est limitée à cinq ans par l'État fédéral).

43. Vers la fin 2001 ou le début 2002, quelque 231 000 familles (soit 5 % des effectifs des familles bénéficiant de l'ADFC/TANF en 1996) avaient atteint soit la limite temporelle du droit à prestations imposée par l'État fédéral, soit une limite moins éloignée dans le temps, fixée au niveau des États. Toutefois, du fait des dispositions portant dispense ou prolongation, le nombre de « dossiers clos » était inférieur à ce chiffre (2 % environ). Sur cet effectif total, la majorité des familles correspondait à cinq États et, dans plusieurs d'entre eux, une grande partie des personnes dont le dossier avait été clos avaient déjà retrouvé du travail (autrement dit, elles cumulaient revenu de leur travail et l'aide sociale) avant la limite de l'État. De surcroît, nombre d'États permettent aux familles dont les dossiers sont clos de bénéficier à nouveau de l'aide sociale sous certaines conditions (Bloom et al., 2002). Voir également Wilkins (2002).
44. La baisse du nombre de chômeurs indemnisés a également été forte en Irlande (voir encadré 4.8) et probablement aussi aux Pays-Bas, bien que l'on ne dispose pas de statistiques pleinement cohérentes (voir note 27).
45. Les analystes américains ont souvent parlé d'une baisse de moitié du nombre de dossiers mais, en termes de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF, la baisse a été des deux tiers environ entre 1993 et 2001. Exprimé en termes de familles, le nombre de dossiers traité par l'AFDC/TANF n'a diminué que de 55 %. Certaines familles allocataires (lorsque la garde de l'enfant est assurée par un parent) ne comptent aucun bénéficiaire adulte.
46. En Irlande et au Royaume-Uni, avant la mise en œuvre des stratégies d'activation en cours, les chômeurs n'étaient aucunement tenus de contacter une agence pour l'emploi ni de recourir à ses services, d'où la quasi-impossibilité d'appliquer les critères d'admissibilité aux prestations subordonnée à la recherche d'un emploi. Dans les années 80, aux Pays-Bas, le Service public de l'emploi a été victime d'une « contamination de fichiers » : souvent, lorsque des chômeurs trouvaient du travail, le Service ne l'apprenait que plusieurs mois après ; en conséquence, les données relatives aux chômeurs inscrits ont fini par être considérées comme pratiquement inexploitable.
47. « Phénomène inattendu, les pays où la préretraite semble jouer un rôle très important pour les personnes handicapées comme voie de sortie d'activité anticipée (...), sont aussi des pays où une écrasante majorité de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont 45 ans et plus (...). Il semble y avoir une corrélation entre la générosité d'un régime de préretraite et une modulation *de facto* en fonction de l'âge des règles applicables aux prestations d'invalidité (...). Cela crée une culture de la sortie anticipée qui augmente la charge aussi bien pour le régime de retraite que pour le régime d'invalidité (...). La Norvège en est un exemple particulièrement marquant, car l'introduction en 1989 d'un régime de préretraite et son élargissement progressif depuis se sont traduits par une augmentation rapide des flux d'entrée dans ce régime en même temps qu'augmentaient les flux d'entrées dans le régime d'invalidité. » (OCDE, 2003, pp. 102-103).
48. Si la baisse du taux d'emploi des mères seules que pourrait avoir provoquée le DPB était de 29 points de pourcentage, vers 1992, 84 % de ces mères n'en étaient pas moins couvertes par ce dispositif : le premier de ces pourcentages est égal à un tiers environ du second. Bien que selon les rapports, 20 % des parents isolés travailleraient à temps complet, Stephens (2002) laisse également entendre que le nombre total de parents isolés percevant des allocations (DPB ou autres) qui figure dans les statistiques est supérieur au nombre de parents isolés comptabilisé par les recensements. Il est probable que certaines personnes percevant des indemnités comptabilisées dans les statistiques administratives ne sont pas identifiées comme des parents isolés dans les statistiques résultant de l'enquête.
49. Moffitt (2002) écrit que « s'il n'en fallait qu'une, la preuve la plus absolue des progrès accomplis par le programme destiné à aider les mères bénéficiaires de l'aide sociale à travailler serait l'augmentation spectaculaire des taux d'emploi des mères élevant seules leurs enfants observée ces dix dernières années. Les taux d'emploi de ces mères, le groupe le plus touché par la réforme de l'aide sociale, avaient lentement progressé pendant plus de 15 ans, mais ont fait un bond en avant depuis 1994 (...). Ces taux sont passés de 60 % en 1994 à 72 % en 1999, soit une progression considérable si l'on se réfère au passé. Chez les mères élevant seules leurs enfants qui n'ont jamais été mariées (groupe présentant le niveau de formation le plus bas mais aussi le taux de perception de prestations d'aide sociale le plus élevé), les taux d'emploi ont augmenté encore davantage, passant de 47 à 65 % sur la même période (...). Même si d'autres facteurs entrent en jeu (EITC et un certain nombre d'autres dispositions), il est incontestable que la réforme de l'aide sociale a joué un rôle significatif (...). »

50. Les choses se compliquent quand on sait que certaines mères seules qui bénéficiaient de prestations au titre de l'AFDC/TANF avant la réforme de l'aide sociale ont peut-être maintenant trouvé un emploi, mais ne sont plus seules. Comme le montre le tableau 4.4, la hausse tendancielle sur longue période du nombre de mères seules s'est inversée depuis 1997. Bitler *et al.* (2003) constatent que la réforme de l'aide sociale a entraîné une augmentation du nombre d'enfants noirs des quartiers déshérités vivant sans aucun des deux parents ainsi qu'un recul du pourcentage de divorces chez les femmes originaires des pays hispanophones d'Amérique latine.
51. Les données administratives du tableau 4.4 indiquent une moyenne mensuelle de 4.6 millions de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF en 1994, alors que les données d'enquête recensent 4.2 millions d'adultes ayant bénéficié de prestations de l'AFDC à un moment ou à un autre, au cours de l'année. Il convient toutefois de signaler que le nombre mensuel moyen d'allocataires est inférieur d'environ 20 % à celui des individus ayant bénéficié d'une forme ou une autre de prestations pendant l'année (ce nombre peut être estimé à partir de la distribution des périodes en fonction de la durée, comme indiqué dans [aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/ch2.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/ch2.htm)). De même, dans les données tirées des réponses aux enquêtes, le nombre moyen de mois par an pendant lesquels les prestations ont été versées est passé de dix en 1993 à guère plus de neuf en 2001. En outre, les données administratives relatives aux « destinataires » excluent les parents assurant la garde dans les cas où l'AFDC/TANF n'est versée que pour l'enfant (que l'on peut désigner par le terme « destinataires » parce que c'est à eux que l'argent est versé mais pas comme « bénéficiaire »). Au contraire, les données d'enquête relatives au « nombre d'individus âgés de 15 ans et plus possédant un revenu » les comptabilisent. Les calculs tenant compte de ces paramètres conduisent à penser que le défaut de notification dans les données d'enquête était de l'ordre de 20 % au début des années 90, et qu'en 2000, il était passé à 40 % (estimations non publiées de Richard Bavier).
52. Les effets des programmes sur la perception de prestations devraient diminuer au fil des ans parce que les taux de perception des prestations baissent, tant dans le groupe témoin que dans les groupes traités. S'appuyant sur les conclusions de l'évaluation NEWWS, Strawn *et al.* (2001) n'en font pas moins valoir que, souvent, les effets sur les programmes axés sur la recherche d'emploi se dissipent entièrement en cinq ans (ce qui n'est pas le cas pour les programmes de formation). Mais, l'observation des données présentées par Grogger *et al.* (2002) permet difficilement de dégager une différence systématique de cette nature.
53. Moffitt (2002) cite également un recueil des enquêtes de suivi du taux d'emploi des femmes venant juste de quitter le dispositif AFDC/TANF. D'après ces enquêtes, ce taux d'emploi est approximativement de 60 %. Environ 75 % des femmes concernées travaillent à un moment ou un autre dans l'année qui suit leur sortie, mais « elles ne sont guère plus d'un tiers à travailler pendant quatre trimestres consécutifs, ce qui témoigne peut-être d'un problème de conservation de son emploi et de stabilité professionnelle. Un an ou deux après la sortie du système d'aide sociale, les gains procurés par les revenus salariaux l'emportent légèrement sur les pertes provoquées par la suppression des prestations TANF. Si l'on fait intervenir le revenu induit par l'EITC, les gains sont légèrement plus élevés. Pour autant, le principal changement concernant le revenu des personnes sorties du système d'aide sociale résulte de l'augmentation de leur revenu provenant d'autres membres de la famille. » Ceci conduit à penser que les personnes qui sortent du dispositif d'aide sociale sans reprendre la vie active deviennent souvent dépendantes des autres membres de leur famille.
54. Le recul de la pauvreté chez les enfants de mères seules témoigne de l'augmentation du revenu procurée par les subsides salariaux ainsi que d'une progression des taux d'emploi. Il reste à savoir jusqu'à quel point cette amélioration se maintiendra dans le contexte du ralentissement économique actuel.

## ANNEXE 1

## Définition et mesure des taux de bénéficiaires des prestations

### Contexte

À partir de 1971, Eurostat a mis au point un ensemble de définitions et de concepts pour la comptabilisation et la classification des recettes et des dépenses de protection sociale. Ce système méthodologique, baptisé SESPROS (Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale), a fait l'objet de deux révisions approfondies en 1981 et en 1996. On dispose de données assez complètes, présentées selon le système SESPROS, pour un grand nombre de pays de l'UE à compter de 1980 (même s'il y a des ruptures de séries statistiques en 1990). Telle qu'elle s'applique actuellement, la notion de « dépenses de protection sociale » recouvre non seulement les dépenses publiques mais aussi les dépenses à caractère obligatoire et les dépenses volontaires du secteur privé (tous les pays ne fournissent pas de données pour ces deux derniers postes), et elle englobe également, en principe, aussi bien les prestations en espèces (transferts de revenu) que les prestations en nature<sup>1</sup>. Plus récemment, l'OCDE a élaboré une base de données sur les dépenses sociales (SOCX) qui couvre 29 pays membres et remonte jusqu'en 1980 (voir [www.oecd.org/social](http://www.oecd.org/social)) : les statistiques qu'elle contient concernant les pays de l'UE proviennent pour l'essentiel du système SESPROS.

Il n'existe pas de séries de données aussi complètes en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires des dépenses de protection sociale, et cela constitue depuis de nombreuses années un obstacle important pour l'analyse des relations entre marché du travail et prestations sociales. Dans la plupart des cas, en effet, les données sur le marché du travail correspondent à des effectifs de personnes, de sorte que les statistiques dont on dispose pour les comparaisons internationales avec les données sur la protection sociale ne reposent pas sur les mêmes unités de calcul. En outre, il est indispensable de connaître certaines caractéristiques des bénéficiaires des dépenses de protection sociale pour que celles-ci soient véritablement comparables. A titre d'exemple, dans certains pays, 30 % ou plus des bénéficiaires de pensions d'invalidité sont âgés de 65 ans et plus, alors que dans d'autres pays ce pourcentage est proche de zéro parce que les pensions d'invalidité sont systématiquement remplacées par des pensions de vieillesse au moment de la retraite. Il est donc impossible de comparer les statistiques des dépenses si l'on ne dispose pas également de données sur la répartition par âge des bénéficiaires des pensions d'invalidité.

Dans certains pays, on dispose de résultats d'enquêtes sur les taux de bénéficiaires de prestations qui, habituellement, sont plus riches en informations sur les caractéristiques

démographiques de ces personnes que les données administratives. Pour autant, lors des comparaisons de taux globaux et de tendances en matière de dépendance à l'égard des prestations, la préférence est accordée aux sources de données administratives et ce, pour plusieurs raisons :

- Nombre de pays ne disposent pas de données très détaillées provenant d'enquêtes sur les bénéficiaires de prestations, notamment de séries chronologiques comparables.
- Lorsqu'il en existe, les données d'enquêtes sont faussées par les défauts de notification et les erreurs de classement<sup>2</sup>.
- Dans les pays où le taux de bénéficiaires de prestations est élevé, de nombreuses mesures gouvernementales – dont les critères d'admission aux régimes de prestations, les taux de compensation utilisés pour le calcul de celles-ci ainsi que la majeure partie des dépenses affectées à des programmes actifs du marché du travail – sont ciblées sur les bénéficiaires de telle ou telle prestation, recensés par les registres administratifs et non sur de larges groupes démographiques ou catégories comme les parents isolés, les handicapés et les chômeurs en général.

Des problèmes assez épineux se posent dès que l'on essaye de mettre au point un cadre conceptuel en tous points satisfaisant pour calculer le nombre de bénéficiaires des régimes de protection sociale. Ainsi, le *taux brut de perception* des prestations de protection sociale (c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires en proportion de la population) sera vraisemblablement élevé dans un pays où il existe des prestations familiales universelles et faible dans un pays où les enfants à charge sont pris en compte par le système de fiscalité des particuliers. On peut donc avoir des taux bruts de bénéficiaires très différents dans des situations qui, au fond, sont pourtant assez similaires<sup>3</sup>.

Le ministère néerlandais des Affaires sociales a publié récemment deux études respectivement intitulées *Benefit Dependency Ratios : An Analysis of Nine European Countries, Japan and the US* (Arents et al., 1999) et *Benefit Dependency Ratios by Gender : an International Comparison* (Moor et al., 2002) dans lesquelles est calculé notamment, en équivalent temps complet, le nombre de bénéficiaires d'un revenu de remplacement dans la population d'âge actif (de 15 à 64 ans) pour chacune des années de la période comprise entre 1980 et 1999<sup>4</sup>. Dans ces travaux :

- Le fait de limiter les prestations aux revenus de remplacement permet a) de raisonner sur des données en principe mieux à même d'expliquer la situation du marché du travail, par exemple les taux d'emploi, et b) d'éviter les problèmes liés aux prestations versées en espèces dans certains pays et sous forme de crédits d'impôt ou d'avantages fiscaux dans d'autres, puisque les revenus de remplacement ont toujours une composante versée directement.
- Le calcul du nombre de bénéficiaires en équivalent temps complet réduit le poids des personnes dont la situation en matière de dépendance à l'égard des prestations n'est pas facile à déterminer (par exemple, qui sont à la fois occupées à temps partiel et bénéficiaires d'une indemnité de chômage partiel). Il facilite aussi les rapprochements entre les données sur les bénéficiaires et sur les dépenses<sup>5</sup>.

On reprendra donc ici dans leurs grandes lignes les définitions de NEI/SZW<sup>6</sup> pour présenter une version révisée des résultats contenus dans les études susmentionnées. Sur la base des feuilles de calcul détaillées fournies par les autorités néerlandaises, cette révision a consisté à vérifier les principaux chiffres obtenus par un procédé d'estimation approximative en les confrontant aux publications statistiques nationales, aux bases de

données du Secrétariat et aux informations générales dont on dispose sur les systèmes de protection sociale des pays concernés, à la recherche d'éventuelles divergences, omissions et erreurs de classement. Il convient de garder à l'esprit que les estimations ainsi révisées n'en demeurent pas moins approximatives, étant donné que certains problèmes importants affectant la qualité des données n'ont peut-être pas encore été repérés et que, parfois, des calculs plus précis sont de toute façon impossibles (les données pertinentes n'ayant jamais été publiées ou collectées)<sup>7</sup>.

## Définitions

Les définitions sont importantes lorsqu'on interprète ces données ou qu'on les utilise aux fins d'analyse. Dans la mesure où des définitions différentes auraient raisonnablement pu être utilisées et auraient abouti à des résultats différents, la comparabilité et la précision des statistiques globales sont limitées. En ce sens, les questions de définition sont un des principaux déterminants du degré d'approximation et d'incertitude des données présentées.

Les principes retenus pour le calcul du nombre de bénéficiaires sont pour l'essentiel ceux de NEI/SZW, à savoir :

- « Le nombre de personnes dépendant d'un type quelconque de prestation sociale a été exprimé en équivalent temps complet, autrement dit en années de prestations »<sup>8</sup>. Cela s'applique, par exemple, aux indemnités de chômage partiel ou aux pensions d'invalidité partielle due à un accident du travail.
- « Lorsque le nombre de bénéficiaires englobe plusieurs catégories de prestations (indemnités de chômage et pensions d'invalidité, par exemple), certaines personnes sont comptées deux fois [...]. On s'est servi des informations sur le nombre d'allocataires cumulant deux prestations ou plus pour limiter les doubles comptages ». En principe, une personne compte au maximum pour un équivalent temps complet dans le calcul de la dépendance globale à l'égard des prestations même si elle cumule deux prestations à taux pleins normales<sup>9</sup>. Dans certains cas, on a affecté les allocataires à leur « principale » catégorie de prestations afin d'éliminer les doubles comptages, ce qui entraîne évidemment une sous-estimation du nombre de bénéficiaires dans la catégorie secondaire<sup>10</sup>.
- « Dans certains pays, on considère les pensions de vieillesse et l'aide sociale comme des revenus de remplacement versés aux familles et non aux individus. [...] Pour pouvoir procéder à des comparaisons, il est donc nécessaire d'"individualiser" les chiffres relatifs au nombre de pensions versées ». Autrement dit, lorsque un couple perçoit une pension de vieillesse ou une prestation d'aide sociale, les conjoints sont comptabilisés l'un et l'autre en tant que bénéficiaires. Dans les calculs révisés par l'OCDE présentés ici, on a toutefois limité l'application et l'incidence de ce principe<sup>11</sup>.

En ce qui concerne les différentes catégories de prestations considérées :

- « Seules ont été prises en compte les prestations périodiques versées en cas de perte de revenu, que l'on a désignées par l'expression revenu de remplacement. Cela exclut donc toutes les prestations qui prennent la forme d'un versement forfaitaire en espèces pour l'achat d'un bien ou d'un service particulier, telles les allocations obsèques accordées aux conjoints d'assurés décédés ».

- « Seules ont été prises en compte les prestations légales de sécurité sociale, indépendamment de la façon dont elles sont administrées et financées »<sup>12</sup>.

Les prestations sont réparties en une première série de sept catégories correspondant chacune à un « risque social » auquel les bénéficiaires sont rattachés en fonction des registres administratifs (qui ne correspondent pas nécessairement à ce qui ressort des enquêtes sur les ménages) :

- *Viellisse*. Cette catégorie comprend les préretraites, prestations qui sont servies uniquement au-delà d'un certain âge et ne découlent d'aucun des autres risques sociaux énumérés ci-dessous. Y figurent les prestations versées à la condition d'avoir été handicapé ou chômeur dans le passé dès lors qu'elles sont soumises à un condition d'âge alors que le handicap ou le chômage actuel n'est pas exigé pour avoir droit à prestation.
- *Survie (veuvage et orphelins)*. Cette catégorie inclut les prestations versées par les régimes d'assurance vieillesse et invalidité aux conjoints ou aux enfants des assurés décédés non soumis à la condition que le survivant soit lui-même âgé ou handicapé. Pour réduire au minimum les doubles comptages avec les étudiants, seuls les orphelins âgés de 20 à 64 ans ont été pris en compte lorsque les données le permettaient.
- *Maladie*. Relèvent de cette catégorie de prestations les personnes qui perçoivent des indemnités de maladie versées par leur employeur lorsque celui-ci est légalement tenu d'effectuer ces paiements.
- *Invalidité*. Cette catégorie inclut les prestations contributives et non contributives d'invalidité, le versement régulier de prestations en espèces pour accident du travail (mais non les prestations forfaitaires ou en nature), et les pensions d'invalidité de guerre.
- *Maternité et présence parentale*. Les allocations parentales sont celles qui compensent la perte de revenu d'un des deux parents. En revanche, les allocations de parent isolé soumises à conditions de ressources sont regroupées avec l'aide sociale non catégorielle (voir plus loin)<sup>13</sup>. Les prestations familiales générales, qui défrayent les coûts directs de prise en charge des enfants, et les allocations de garde d'enfant, qui servent à financer l'achat de services de garde, ne sont pas prises en considération.
- *Prise en charge d'une personne handicapée et congé du marché du travail*. Les prestations de soins offrent un revenu de remplacement aux personnes qui s'occupent à temps complet (sans autre forme de rémunération) d'un parent handicapé<sup>14</sup>. Les congés du marché du travail permettent à leurs bénéficiaires de prendre un congé sabbatique d'une durée limitée sans avoir à remplir de conditions particulières sur le plan de leur statut où de leur activité pendant la période de congé.
- *Chômage*. Cette catégorie englobe les prestations – hormis celles qui relèvent essentiellement du risque invalidité et les allocations de parent isolé – dont le versement est subordonné à l'obligation d'être disponible pour travailler.

Une huitième catégorie complète ce classement :

- *Allocations de parent isolé et aide sociale non catégorielle*. Sont regroupés sous cette rubrique les bénéficiaires de prestations soumises à conditions de ressources, y compris les parents isolés<sup>15</sup>, qui ne peuvent être rattachés à aucune des catégories de risque énumérées ci-dessus<sup>16</sup>, à l'exclusion des personnes scolarisées ou occupées à temps complet<sup>17</sup>.

Tableau 4.A1.1. **Taux de bénéficiaires par type de prestation dans la population d'âge actif : moyenne, tendance et écart-type, 1980 à 1999<sup>a</sup>**  
Pourcentage

|                             |  | Australie | Autriche | Belgique | Canada | Danemark | France | Allemagne | Irlande | Japon | Pays-Bas | Nouvelle-Zélande* | République slovaque* | Espagne | Suède | Royaume-Uni | États-Unis | Moyenne | Écart-type |
|-----------------------------|--|-----------|----------|----------|--------|----------|--------|-----------|---------|-------|----------|-------------------|----------------------|---------|-------|-------------|------------|---------|------------|
| Vieillesse                  | 1980                                     | 1.79      | 3.34     | 4.00     | 0.62   | 1.21     | 2.15   | 2.72      | 0.00    | 3.47  | 0.00     | 1.25              | 5.73                 | 0.41    | 1.81  | 3.45        | 1.84       | 2.03    | 1.67       |
|                             | 1990                                     | 1.45      | 4.27     | 8.02     | 2.25   | 2.09     | 6.59   | 3.20      | 0.25    | 4.95  | 0.59     | 1.38              | 8.63                 | 0.99    | 0.75  | 3.64        | 1.98       | 3.10    | 2.73       |
|                             | 1999                                     | 1.87      | 7.41     | 7.21     | 3.14   | 4.00     | 7.03   | 4.63      | 0.49    | 5.14  | 0.76     | 1.44              | 9.35                 | 1.07    | 0.42  | 3.38        | 1.76       | 3.60    | 2.94       |
|                             | Moyenne                                  | 1.75      | 4.74     | 6.85     | 1.92   | 2.45     | 6.05   | 3.28      | 0.26    | 4.78  | 0.54     | 1.37              | 8.50                 | 0.89    | 1.01  | 3.45        | 1.92       | 3.03    | 2.53       |
|                             | Écart-type (points de pourcentage)       | 0.25      | 1.13     | 1.17     | 1.08   | 0.87     | 1.49   | 0.58      | 0.28    | 0.51  | 0.30     | 0.08              | 1.13                 | 0.30    | 0.48  | 0.15        | 0.10       | 0.61    | 0.46       |
|                             | Tendance (points de pourcentage annuels) | 0.02      | 0.16     | 0.11     | 0.17   | 0.14     | 0.21   | 0.09      | 0.04    | 0.06  | 0.04     | 0.01              | 0.16                 | 0.05    | -0.08 | -0.01       | -0.01      | 0.07    | 0.08       |
| Veuvage                     | 1980                                     | 0.80      | 3.01     | 1.57     | 1.27   | 0.49     | 0.46   | 1.57      | 1.54    | 0.78  | 1.78     | 0.81              | 1.84                 | 1.55    | 1.53  | 1.62        | 1.28       | 1.66    | 1.60       |
|                             | 1990                                     | 0.57      | 2.56     | 1.52     | 1.87   | 0.00     | 0.39   | 1.73      | 1.60    | 1.10  | 1.80     | 0.57              | 1.54                 | 1.76    | 1.12  | 1.15        | 0.71       | 1.53    | 1.54       |
|                             | 1999                                     | 0.29      | 2.14     | 1.14     | 1.73   | 0.00     | 0.35   | 1.67      | 1.43    | 1.57  | 1.02     | 0.37              | 1.08                 | 1.80    | 0.34  | 0.86        | 0.58       | 1.32    | 1.50       |
|                             | Moyenne                                  | 0.56      | 2.56     | 1.48     | 1.72   | 0.09     | 0.39   | 1.69      | 1.58    | 1.11  | 1.67     | 0.54              | 1.47                 | 1.74    | 1.10  | 1.21        | 0.80       | 1.52    | 1.54       |
|                             | Tendance (points de pourcentage annuels) | -0.03     | -0.05    | -0.03    | 0.02   | -0.02    | -0.01  | 0.00      | -0.01   | 0.04  | -0.02    | -0.02             | -0.04                | 0.01    | -0.06 | -0.04       | -0.03      | -0.02   | 0.03       |
|                             | Écart-type (points de pourcentage)       | 0.19      | 0.27     | 0.18     | 0.21   | 0.19     | 0.03   | 0.07      | 0.09    | 0.24  | 0.22     | 0.15              | 0.24                 | 0.06    | 0.36  | 0.23        | 0.19       | 0.18    | 0.10       |
| Maladie                     | 1980                                     | 1.03      | 2.42     | 1.38     | 0.15   | 4.32     | 2.39   | 2.72      | 3.35    | 2.17  | 3.29     | 0.46              | 3.28                 | 0.26    | 4.84  | 1.24        | 1.93       | 2.17    | 1.45       |
|                             | 1990                                     | 1.71      | 2.05     | 1.03     | 0.17   | 4.27     | 1.77   | 2.66      | 2.55    | 1.50  | 3.37     | 1.08              | 4.05                 | 0.31    | 4.76  | 1.26        | 2.11       | 2.10    | 1.45       |
|                             | 1999                                     | 1.44      | 1.99     | 1.06     | 0.20   | 4.61     | 1.82   | 2.51      | 1.86    | 1.24  | 3.39     | 1.46              | 3.07                 | 0.36    | 5.76  | 0.84        | 2.13       | 2.02    | 1.58       |
|                             | Moyenne                                  | 1.42      | 2.03     | 1.11     | 0.17   | 4.20     | 1.88   | 2.56      | 2.72    | 1.64  | 2.98     | 1.02              | 3.49                 | 0.27    | 4.65  | 1.16        | 2.03       | 2.02    | 1.37       |
|                             | Tendance (points de pourcentage annuels) | 0.01      | -0.01    | -0.02    | 0.00   | 0.01     | -0.03  | 0.02      | -0.12   | -0.06 | 0.01     | 0.08              | -0.01                | 0.00    | 0.01  | -0.01       | 0.02       | -0.01   | 0.03       |
|                             | Écart-type (points de pourcentage)       | 0.23      | 0.15     | 0.12     | 0.02   | 0.48     | 0.22   | 0.27      | 0.77    | 0.35  | 0.27     | 0.50              | 0.32                 | 0.04    | 0.49  | 0.13        | 0.11       | 0.25    | 0.20       |
| Invalidité                  | 1980                                     | 4.18      | 4.11     | 3.00     | 3.42   | 5.74     | 5.04   | 5.15      | 1.61    | 1.01  | 6.90     | 1.06              | 4.35                 | 3.04    | 5.07  | 2.72        | 5.50       | 3.80    | 1.85       |
|                             | 1990                                     | 3.62      | 4.00     | 3.27     | 4.42   | 6.35     | 4.60   | 4.38      | 2.77    | 1.52  | 7.64     | 1.69              | 4.99                 | 3.85    | 5.79  | 4.78        | 5.58       | 4.22    | 1.83       |
|                             | 1999                                     | 4.90      | 3.46     | 3.58     | 4.91   | 6.70     | 4.79   | 4.08      | 3.88    | 1.94  | 7.21     | 2.31              | 5.63                 | 3.86    | 6.46  | 6.38        | 6.30       | 4.63    | 1.90       |
|                             | Moyenne                                  | 4.16      | 3.82     | 3.28     | 4.59   | 6.29     | 4.71   | 4.61      | 2.68    | 1.45  | 7.29     | 1.70              | 5.14                 | 3.76    | 5.80  | 4.82        | 5.73       | 4.26    | 1.81       |
|                             | Tendance (points de pourcentage annuels) | 0.02      | 0.00     | 0.02     | 0.10   | 0.07     | -0.02  | -0.08     | 0.11    | 0.05  | 0.01     | 0.08              | 0.08                 | 0.03    | 0.08  | 0.26        | 0.08       | 0.05    | 0.07       |
|                             | Écart-type (points de pourcentage)       | 0.34      | 0.18     | 0.14     | 0.66   | 0.44     | 0.18   | 0.51      | 0.67    | 0.31  | 0.27     | 0.45              | 0.51                 | 0.25    | 0.51  | 1.57        | 0.55       | 0.44    | 0.36       |
| Maternité et congé parental | 1980                                     | 0.00      | 1.16     | 0.11     | 0.21   | 0.43     | 0.49   | 0.23      | 0.24    | 0.10  | 0.00     | 0.00              | 3.62                 | 0.00    | 1.55  | 0.34        | 0.00       | 0.53    | 0.93       |
|                             | 1990                                     | 0.00      | 1.54     | 0.00     | 0.36   | 1.00     | 0.99   | 0.22      | 0.19    | 0.08  | 0.00     | 0.00              | 4.22                 | 0.00    | 2.82  | 0.27        | 0.00       | 0.73    | 1.21       |
|                             | 1999                                     | 0.00      | 1.99     | 0.23     | 0.39   | 1.61     | 1.93   | 0.18      | 0.24    | 0.16  | 0.00     | 0.00              | 4.41                 | 0.00    | 2.03  | 0.27        | 0.00       | 0.84    | 1.24       |
|                             | Moyenne                                  | 0.00      | 1.88     | 0.14     | 0.34   | 1.12     | 0.99   | 0.22      | 0.21    | 0.11  | 0.00     | 0.00              | 4.30                 | 0.00    | 2.31  | 0.29        | 0.00       | 0.74    | 1.18       |
|                             | Tendance (points de pourcentage annuels) | 0.00      | 0.09     | 0.01     | 0.01   | 0.08     | 0.08   | 0.00      | 0.00    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.11                 | 0.00    | 0.05  | 0.00        | 0.00       | 0.03    | 0.04       |
|                             | Écart-type (points de pourcentage)       | 0.00      | 0.69     | 0.06     | 0.10   | 0.57     | 0.52   | 0.02      | 0.03    | 0.03  | 0.00     | 0.00              | 0.90                 | 0.00    | 0.51  | 0.04        | 0.00       | 0.22    | 0.31       |

\* Les pages qui se trouvent dans cette version électronique en PDF ont été corrigées par rapport à la version imprimée dans laquelle les données pour la République slovaque ont été par erreur inversées avec celles de la Nouvelle-Zélande.



Tableau 4.A1.1. Taux de bénéficiaires par type de prestation dans la population d'âge actif : moyenne, tendance et écart-type, 1980 à 1999<sup>a</sup>(suite)

Pourcentage

|  | Australie | Autriche | Belgique | Canada | Danemark | France | Allemagne | Irlande | Japon | Pays-Bas | Nouvelle-Zélande* | République slovaque* | Espagne | Suède | Royaume-Uni | États-Unis | Moyenne | Écart-type |
|--|-----------|----------|----------|--------|----------|--------|-----------|---------|-------|----------|-------------------|----------------------|---------|-------|-------------|------------|---------|------------|
| <b>Soins à une personne handicapée et congé du marché du travail</b> |           |          |          |        |          |        |           |         |       |          |                   |                      |         |       |             |            |         |            |
| 1980   | 0.00      | 0.00     | 0.00     | 0.00   | 0.00     | 0.00   | 0.00      | 0.14    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.01        | 0.00       | 0.01    | 0.03       |
| 1990   | 0.08      | 0.00     | 1.07     | 0.00   | 0.00     | 0.00   | 0.00      | 0.06    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.37        | 0.00       | 0.10    | 0.28       |
| 1999   | 0.31      | 0.00     | 0.92     | 0.00   | 0.00     | 0.00   | 0.00      | 0.52    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.98        | 0.00       | 0.17    | 0.34       |
| Moyenne  | 0.10      | 0.00     | 0.54     | 0.00   | 0.02     | 0.00   | 0.00      | 0.19    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.43        | 0.00       | 0.08    | 0.17       |
| Tendance (points de pourcentage annuels)                             | 0.02      | 0.00     | 0.06     | 0.00   | 0.00     | 0.00   | 0.00      | 0.02    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.06        | 0.00       | 0.01    | 0.02       |
| Écart-type (points de pourcentage)                                   | 0.09      | 0.00     | 0.45     | 0.00   | 0.05     | 0.00   | 0.00      | 0.13    | 0.00  | 0.00     | 0.00              | 0.00                 | 0.00    | 0.00  | 0.38        | 0.00       | 0.07    | 0.14       |
| <b>Chômage</b>   |           |          |          |        |          |        |           |         |       |          |                   |                      |         |       |             |            |         |            |
| 1980   | 3.25      | 0.94     | 5.43     | 6.00   | 5.22     | 3.13   | 1.95      | 4.52    | 0.77  | 2.92     | 1.05              | 0.00                 | 2.80    | 1.12  | 4.67        | 2.52       | 2.83    | 1.94       |
| 1990   | 3.75      | 2.96     | 7.31     | 8.64   | 7.60     | 4.29   | 3.92      | 9.29    | 0.49  | 5.01     | 6.32              | 0.23                 | 5.02    | 1.25  | 3.96        | 1.59       | 4.08    | 2.97       |
| 1999   | 5.56      | 3.79     | 6.94     | 5.76   | 4.35     | 4.70   | 6.64      | 6.72    | 1.07  | 4.10     | 6.61              | 3.55                 | 3.91    | 3.96  | 2.88        | 1.25       | 4.07    | 2.05       |
| Moyenne  | 5.48      | 2.91     | 7.90     | 8.17   | 7.15     | 4.57   | 5.10      | 9.34    | 0.77  | 5.45     | 4.50              | 1.33                 | 4.46    | 3.19  | 5.70        | 1.89       | 4.59    | 2.76       |
| Tendance (points de pourcentage annuels)                             | 0.15      | 0.16     | 0.05     | -0.03  | -0.01    | 0.10   | 0.25      | 0.16    | 0.00  | 0.01     | 0.33              | 0.21                 | 0.14    | 0.25  | -0.17       | -0.05      | 0.08    | 0.12       |
| Écart-type (points de pourcentage)                                   | 1.41      | 1.00     | 0.91     | 1.28   | 1.41     | 0.67   | 1.68      | 2.03    | 0.18  | 0.95     | 2.24              | 1.52                 | 1.30    | 1.87  | 1.59        | 0.54       | 1.15    | 0.58       |
| <b>Assistance</b>  |           |          |          |        |          |        |           |         |       |          |                   |                      |         |       |             |            |         |            |
| 1980   | 1.98      | 0.57     | 1.48     | 1.71   | 2.50     | 0.19   | 0.90      | 0.96    | 0.50  | 1.16     | 1.87              | 0.75                 | 0.00    | 0.17  | 0.99        | 3.42       | 1.08    | 0.95       |
| 1990   | 2.50      | 0.58     | 2.05     | 2.20   | 1.83     | 1.48   | 2.12      | 2.21    | 0.34  | 1.55     | 4.29              | 1.09                 | 0.16    | 0.48  | 2.88        | 3.61       | 1.57    | 1.05       |
| 1999   | 3.17      | 0.80     | 2.37     | 1.88   | 1.62     | 3.04   | 2.24      | 4.17    | 0.32  | 1.22     | 4.42              | 11.07                | 0.26    | 1.14  | 2.80        | 1.68       | 2.36    | 2.59       |
| Moyenne  | 2.67      | 0.58     | 1.97     | 2.36   | 1.99     | 1.39   | 1.89      | 2.32    | 0.39  | 1.43     | 3.52              | 3.81                 | 0.10    | 0.69  | 2.57        | 3.45       | 1.72    | 1.15       |
| Tendance (points de pourcentage annuels)                             | 0.05      | 0.00     | 0.06     | 0.04   | -0.02    | 0.18   | 0.07      | 0.17    | -0.01 | -0.01    | 0.16              | 0.58                 | 0.02    | 0.06  | 0.12        | -0.05      | 0.08    | 0.15       |
| Écart-type (points de pourcentage)                                   | 0.33      | 0.07     | 0.39     | 0.45   | 0.41     | 1.13   | 0.47      | 1.04    | 0.09  | 0.18     | 0.97              | 3.88                 | 0.11    | 0.38  | 0.83        | 0.62       | 0.65    | 0.92       |
| <b>Total</b>   |           |          |          |        |          |        |           |         |       |          |                   |                      |         |       |             |            |         |            |
| 1980   | 13.02     | 15.54    | 16.97    | 13.38  | 19.90    | 13.85  | 15.24     | 12.36   | 8.79  | 16.05    | 6.50              | 19.57                | 8.07    | 16.09 | 15.04       | 16.49      | 14.12   | 5.29       |
| 1990   | 13.69     | 17.96    | 24.27    | 19.91  | 23.15    | 20.11  | 18.23     | 18.91   | 9.99  | 19.95    | 15.33             | 24.75                | 12.08   | 16.97 | 18.32       | 15.58      | 17.44   | 6.63       |
| 1999   | 17.54     | 21.57    | 23.45    | 18.02  | 22.91    | 23.65  | 21.96     | 19.31   | 11.44 | 17.69    | 16.61             | 38.16                | 11.26   | 20.11 | 18.39       | 13.70      | 19.02   | 8.26       |
| Moyenne  | 16.15     | 18.51    | 23.27    | 19.27  | 23.30    | 19.98  | 19.35     | 19.31   | 10.25 | 19.37    | 12.65             | 28.03                | 11.22   | 18.74 | 19.63       | 15.82      | 17.96   | 6.79       |
| Tendance (points de pourcentage annuels)                             | 0.24      | 0.36     | 0.26     | 0.32   | 0.25     | 0.52   | 0.36      | 0.38    | 0.08  | 0.05     | 0.62              | 1.10                 | 0.25    | 0.31  | 0.20        | -0.04      | 0.29    | 0.26       |
| Écart-type (points de pourcentage)                                   | 1.86      | 2.20     | 2.26     | 2.70   | 2.00     | 3.12   | 2.25      | 2.79    | 0.66  | 1.19     | 3.96              | 6.93                 | 1.85    | 2.33  | 2.00        | 1.07       | 2.19    | 1.50       |

a) La moyenne, l'écart-type et la tendance sont calculés à partir des données pour les 20 années. La tendance se réfère au coefficient de régression.

Source : Base de données NEI-SZW, partiellement éviscée et augmentée par l'OCDE. Pour des détails, voir le texte.

\* Les pages qui se trouvent dans cette version électronique en PDF ont été corrigées par rapport à la version imprimée dans laquelle les données pour la République slovaque ont été par erreur inversées avec celles de la Nouvelle-Zélande.

Enfin, il existe deux autres catégories de « bénéficiaires » d'un revenu de remplacement qui n'ont pas été pris en compte ici : ceux qui font des études à temps complet (et qui sont titulaires d'une bourse ou d'autres allocations du même type) et ceux qui participent à temps complet à un programme actif du marché du travail<sup>18</sup>. Les principales catégories de risque répertoriées dans les nomenclatures types des dépenses de protection sociale (SESPROS et SOCX) qui n'ont pas été retenues ici regroupent certaines prestations familiales (en particulier les allocations pour enfant à charge), les allocations de logement, les remboursements de frais médicaux et les services en nature (dans les domaines de la santé, de l'aide aux familles et aux handicapés, et de l'emploi).

## Notes

1. Le système SESPROS recense effectivement les prestations en nature, mais seules les données relatives aux prestations en espèces sont assez complètes. En fait, les pays comptabilisent leurs dépenses par « régime », ce qui correspond dans la plupart des cas à des institutions ou à des lignes budgétaires. En règle générale, les régimes qui servent un volume important de prestations en espèces sont pris en compte dans le système SESPROS (avec leurs prestations en nature) mais les régimes qui versent uniquement des prestations en nature – comme le SPE dans les pays où ce service n'est pas responsable de l'indemnisation du chômage – sont souvent ignorés. De ce fait, les seules données véritablement comparables sont celles qui concernent les prestations en espèces.
2. Les comparaisons entre les montants versés sous forme de prestations et les résultats des enquêtes sur les revenus conduisent à penser que dans l'*Australian Income Survey*, 30 % des revenus procurés par les indemnités de chômage et les prestations d'incapacité/invalidité ne sont pas notifiés. Dans l'Enquête sur les finances des consommateurs effectuée au Canada, 25 % des indemnités d'assurance-chômage ne sont pas notifiés ; dans la principale enquête effectuée en Irlande, on observe un excédent de notifications de revenu provenant de l'indemnisation du chômage de 15 % mais un défaut de notification de 28 % s'agissant des pensions d'invalidité. Dans le *Current Population Survey* aux États-Unis, les revenus provenant de l'assurance-chômage et des indemnités servies au titre de l'AFDC font tous deux l'objet d'un défaut de notification de l'ordre de 25 % (Atkinson et al., 1995, tableaux A6.3, A6.5, A6.10 et A6.13). Comparées aux données administratives, les données sur la répartition des revenus en Australie sur la période 1982-96 sous-estiment les taux de bénéficiaires des allocations de parent isolé, de pensions d'invalidité et d'indemnités de chômage mais surestiment le taux de bénéficiaires de l'allocation parentale, de l'allocation pour soins dispensés à une personne dépendante et de l'allocation pour conjoint assumant la présence parentale (Landt et Pech, 2000). D'après l'Enquête communautaire sur les forces de travail (ECFT), au milieu des années 90, seuls 6 % des chômeurs étaient indemnisés en Grèce, et 25 % au Portugal alors que les données administratives portent à croire que ces pourcentages étaient respectivement de 30 et de 50 % (OCDE, 1998b, tableau 4.3).
3. Les données Eurostat (SESPROS) et OCDE (SOCX) afférentes aux dépenses sociales sont exprimées avant impôt. Adema (2001) fournit des estimations des dépenses de protection sociale dans 18 pays (les montants indiqués étant nets d'impôts et de charges sociales), en faisant intervenir la valeur des déductions fiscales accordées à des fins sociales.
4. L'administration néerlandaise a commencé à étudier la dépendance à l'égard des prestations dans les autres pays après l'adoption de la Loi sur la suspension conditionnelle de l'indexation (WKA), selon laquelle le salaire minimum doit être ajusté en fonction d'un indice composite des hausses des salaires contractuels dans le secteur privé et dans le secteur public, à moins que le rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations sociales et le nombre de personnes qui travaillent (également appelé ratio actifs/inactifs) ne dépasse 82.6 % (auquel cas le gouvernement peut décider de suspendre l'indexation).
5. Lorsque l'on divise le total des dépenses sociales par le niveau des prestations versées au taux plein ou ordinaire, on obtient une estimation du nombre de bénéficiaires en équivalent temps complet.
6. L'étude a été effectuée par des consultants (NEI Labour and Social Policy, Rotterdam) pour le compte du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW).
7. Lorsqu'il n'existe pas de données administratives permettant de déterminer la répartition par âge des bénéficiaires, on peut avoir recours aux enquêtes sur le revenu des ménages (ou sur la

population active), mais celles-ci ne mentionnent pas toujours l'appellation officielle des prestations, et la sous-déclaration des montants perçus pose aussi un problème.

8. Dans les cas où ils sont distribués à des personnes sans autre revenu, les coupons alimentaires (*Food Stamps*) existant aux États-Unis ont été considérés comme un revenu de remplacement partiel en regard des taux de compensation utilisés pour calculer une autre prestation d'aide dénommée *Supplemental Security Income*.
9. Le fait que, par principe, la double comptabilisation soit éliminée dans le recensement du nombre total de bénéficiaires de prestations n'empêche par toujours de compter deux fois la même personne, une fois comme bénéficiaire de prestations et une seconde fois au titre de l'emploi. Certaines prestations comme les pensions d'invalidité consécutive à un accident du travail ou d'invalidité de guerre, les pensions contributives de veuvage et certaines pensions de vieillesse peuvent ne pas être réduites du tout alors même que le bénéficiaire est rémunéré pour un travail à temps complet. D'autres prestations comme les indemnités de chômage et les pensions d'invalidité ordinaire sont généralement payées à taux plein lorsque le bénéficiaire travaille mais que sa rémunération et le nombre d'heures ouvrées ne dépassent pas un certain seuil. Dans les cas de ce genre, il y aura nécessairement chevauchement entre la mesure de la perception de prestations en équivalent temps complet et la mesure de l'emploi.
10. Par exemple, en Autriche, le niveau des pensions de veuvage étant assez bas, on a choisi de comptabiliser les personnes qui perçoivent également une autre prestation dans la catégorie dont relève cette dernière. En règle générale, lorsqu'il y a cumul de prestations, les bénéficiaires sont affectés aux catégories vieillesse, invalidité ou survie, selon cet ordre décroissant. D'autre part, les personnes qui bénéficient d'une aide sociale en plus des prestations versées par un régime d'assurance sont rattachées à ce régime. Il n'y a pas de partage entre catégories (une même personne ne pouvant figurer en partie sous les prestations d'invalidité et en partie sous l'aide sociale, par exemple), sauf si les données initiales aboutissent à ce résultat (lorsque les statistiques administratives du chômage et des prestations d'invalidité sont exprimées en équivalents temps complet, par exemple, le bénéficiaire d'une indemnité de chômage partiel et d'une pension d'invalidité partielle se trouve scindé, dans les calculs, entre les deux catégories correspondantes).
11. Dans la présentation des chiffres révisés par l'OCDE, on a minimisé l'incidence de l'« individualisation » a) en comptant uniquement le bénéficiaire dont le risque social (chômage ou invalidité, par exemple) détermine le droit à prestation, même si cette personne a un conjoint dépendant, b) en transférant chaque fois que possible les bénéficiaires de l'aide sociale de la catégorie « aide sociale » à la catégorie correspondant à leur risque social (par exemple chômage ou invalidité), et c) en mettant l'accent sur la population d'âge actif. L'incidence de l'« individualisation » des chiffres sur le nombre total de bénéficiaires d'âge actif se limite ainsi aux bénéficiaires de l'aide sociale que l'on n'a pas pu réaffecter à une catégorie de risque, et aux personnes âgées de moins de 65 ans qui perçoivent une pension de retraite ordinaire.
12. La notion de prestations « légales » peut prêter à confusion a) lorsque des conventions collectives négociées par les représentants des partenaires sociaux à l'échelle de la branche sont rendues applicables par la loi à tous les employeurs et/ou salariés de la branche d'activité concernée, b) lorsque des organismes du secteur public et des entreprises nationalisées sont habilités à gérer leur propre régime de prestations vieillesse, invalidité, maternité, etc., c) dans le cas des caisses d'assurance sociale administrées par les syndicats au Danemark et en Suède, qui sont juridiquement autonomes, mais dont les dépenses sont essentiellement financées par des subventions publiques elles-mêmes régies par la loi, et d) dans le cas d'absence pour cause de maladie lorsque la législation de protection de l'emploi limite les possibilités pour l'employeur de licencier les salariés malades.
13. L'allocation de présence parentale (pour conjoint assumant la présence parentale) et certaines prestations connexes (mises en place en 1995) ne sont pas prises en compte dans le calcul de la dépendance à l'égard des prestations en Australie, ce qui permet d'améliorer la comparabilité des données à partir de séries temporelles. Cette prestation n'est généralement due que si le conjoint de la personne considérée peut prétendre à une prestation différente, et n'est habituellement pas versée si ce conjoint occupe un emploi à temps complet. Dans d'autres pays, c'est le conjoint chômeur ou handicapé qui est comptabilisé alors que le parent qui s'occupe des enfants ne l'est pas.
14. Au Royaume-Uni et en Australie, il est probable que les bénéficiaires des allocations versées aux personnes qui prennent en charge une personne dépendante soient enregistrés parmi les inactifs dans les statistiques sur la population active. D'autres pays accordent des compléments de ressources aux personnes dépendantes pour les aider à financer les soins dont elles ont besoin.

15. Une allocation de parent isolé procure un revenu à l'ensemble de la famille, comme le fait une aide sociale accordée à un ménage avec deux parents. Il est courant de classer les allocations de parent isolé attribuées sous conditions de ressources dans la catégorie de l'« aide sociale » car a) aux États-Unis, l'aide sociale (*welfare*) désigne la plupart du temps l'aide aux parents isolés, et b) dans beaucoup d'autres pays, les parents isolés perçoivent des aides sociales non catégorielles (plutôt qu'une allocation spécifique par son intitulé, ses modalités administratives ou son existence statistique).
16. En principe, les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont handicapés ou parent isolé devraient être classés dans ces catégories et les autres dont on exige qu'ils soient disponibles pour travailler ou en recherche d'emploi (qu'ils s'inscrivent à une agence pour l'emploi, par exemple) devraient être classés comme chômeurs (voir la définition du terme « chômage »). En réalité, on ne dispose souvent pas de données adéquates. Au Canada, un pourcentage forfaitaire de bénéficiaires de l'aide sociale ont été rattachés aux catégories chômage et invalidité. Le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale accordée par les Provinces considérés comme aptes à l'emploi a augmenté de manière spectaculaire après la réforme du régime d'aide sociale (voir OCDE, 1999, tableau 3.11). Toutefois, McIntosh et Boychuk (2000) font valoir que s'il en est ainsi, c'est que plusieurs régimes provinciaux d'aide sociale définissent désormais une part plus importante de la population bénéficiant de leurs prestations comme aptes à l'emploi (parents isolés, par exemple) alors que la nature des dossiers à traiter n'a pas changé de manière spectaculaire. Jusqu'en 1995, les Pays-bas comptaient une catégorie administrative distincte (prestation RWW) pour les bénéficiaires de l'aide sociale pour raisons de chômage : les statistiques présentées ici extrapolent cette distinction jusqu'en 1999 en supposant que la part des chômeurs dans l'effectif total des bénéficiaires de l'aide sociale est restée au même niveau qu'en 1995. Au Royaume-Uni, les statistiques officielles rattachent la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale à une catégorie de risque social particulière mais comme les informations concernant les personnes percevant l'aide sociale à titre de maladie sont incomplètes, on a continué de les classer dans la catégorie « aide sociale non catégorielle ».
17. Le fait de ne pas considérer comme un revenu de remplacement les prestations d'aide sociale versées aux personnes scolarisées ou pourvues d'un emploi à temps complet permet de réduire au minimum les doubles comptages (ainsi, une personne donnée ne peut pas être comptée pour plus d'une seule unité, en termes d'équivalent temps complet, dans les calculs des taux de dépendance et d'emploi), mais il a aussi l'avantage d'améliorer la comparabilité des données puisque les réductions d'impôt et de charges sociales sur les bas salaires, ainsi que les aides à l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés, qui ont des effets économiques analogues, ne sont pas comprises. Il faudrait mettre au point un cadre cohérent qui tienne compte de la progressivité de l'impôt et d'autres transferts pour pouvoir comparer les aides aux travailleurs d'un pays à l'autre et étudier leur évolution dans le temps.
18. On pourrait considérer les personnes participant à temps complet à un programme actif du marché du travail comme des bénéficiaires de prestations lorsqu'elles perçoivent des indemnités de chômage. Mais ces personnes reçoivent aussi parfois des aides à la formation hors des systèmes contributifs et non contributifs de sécurité sociale. D'un autre côté, on pourrait également considérer leur formation comme un investissement social comparable à l'enseignement général et compter des participants dans les programmes d'emploi parmi les travailleurs occupés dans les statistiques de la population active. Inclure ces participants parmi les bénéficiaires de prestations entraînerait donc assez souvent des doubles comptages avec les effectifs de l'emploi et ceux des personnes scolarisées. En Suède, où l'on fait généralement la distinction entre chômage « déclaré » et chômage « total », lequel inclut les participants à des programmes du marché du travail, la différence entre ces deux agrégats se chiffrait à environ 4 % de la population active vers le début des années 90.

## ANNEXE 2

## Longs délais d'ajustement, interactions et actions réciproques

Lorsque différents acteurs ou différents facteurs agissent et réagissent les uns sur les autres, les agrégats économiques évoluent sur une échelle de temps beaucoup plus longue que les comportements individuels. Supposons que la prévalence de l'incapacité (le pourcentage de la population qui se considère elle-même comme souffrant d'un handicap) soit liée au taux de perception des prestations d'invalidité (le pourcentage de la population qui perçoit des prestations), comme l'indique le graphique 4.8, mais avec un décalage d'un an :

$$P = 4 + 1.6 B(-1)$$

Supposons en outre que la moitié de toutes les personnes qui se considèrent handicapées demandent à percevoir une prestation d'invalidité et que celle-ci commence à leur être versée un an après :

$$B = c.P(-1)$$

Dans cette équation,  $c$ , le taux de couverture, est un paramètre qui indique le caractère plus ou moins strict de l'attribution des prestations. Selon la valeur du paramètre  $c$ , on obtiendra des valeurs d'équilibre différentes pour  $B$  et  $P$ , concordant avec la première équation. Pour une prestation créée en année zéro dans laquelle  $c = 0.5$  (autrement dit lorsqu'on relève de 0 à 0.5 la valeur de  $c$ ), la prévalence de l'incapacité et le taux de perception augmentent comme suit :

| Année | 0    | 1    | 2    | 3    | 4    | 6     | 8     | 10    | 15    | 20    | équilibre à long terme |
|-------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| B     | 0.00 | 2.00 | 2.00 | 3.60 | 3.60 | 4.88  | 5.90  | 6.72  | 8.32  | 8.93  | 10                     |
| P     | 4.00 | 4.00 | 7.20 | 7.20 | 9.76 | 11.81 | 13.45 | 14.76 | 16.64 | 18.28 | 20                     |

Dans cet exemple, même si l'ajustement entre la prévalence de l'incapacité et le taux de perception ou vice-versa s'opère intégralement en l'espace d'une seule année, leurs niveaux respectifs augmentent de plus du double entre les années 3 et 10, et progressent encore dans une proportion d'un quart à un tiers jusqu'à la vingtième année après la création de la prestation. Les interactions et actions réciproques entre deux variables donnent lieu à de longs délais d'ajustement, à l'image de ce que révèlent les données empiriques pour plusieurs grandes catégories de prestations. A long terme, la valeur de la solution du système d'équations est sensible à de légères modifications du paramètre  $c$ . Ainsi, dans l'exemple précité, bien que  $c$  soit calé pour obtenir un taux de couverture  $B$  qui

ne soit à long terme que de 0.5 de P, au bout de quelques années la valeur de B dépasse la valeur de P qui prévalait avant la mise en place de la prestation. Il convient également de noter que l'évolution d'une année sur l'autre du taux de perception est à son maximum dans les années immédiatement consécutives à la réforme d'une politique. Cette distinction permet d'expliquer pourquoi, dans les exemples figurant sur les graphiques 4.5 à 4.7, les réformes portant sur les paramètres d'une prestation déjà en place ont immédiatement influé sur la *tendance* du nombre total de bénéficiaires.

Ce modèle n'est qu'un exemple de mécanisme d'interaction et d'action réciproque. Tout mécanisme par lequel la propension des individus à percevoir des prestations est influencée, avec un décalage dans le temps, par les niveaux moyens de perception de prestations de l'ensemble de la population donnera des résultats analogues. Cette influence pourrait impliquer le comportement des employeurs (par exemple, si l'offre de travail saisonnier d'un employeur au cours d'une année est influencée par l'offre de main-d'œuvre saisonnière de l'année précédente) ou sur celui de l'administration qui gère les prestations (par exemple, si l'intensité effective de recherche d'emploi est influencée à la fois par des incitations financières et par l'intensité de recherche d'emploi attendue par l'administration dispensatrice et que cette dernière est elle-même influencée par l'intensité effective de recherche d'emploi).

Dans certains cas, après la mise en place d'une nouvelle prestation, l'accroissement du nombre de bénéficiaires en phase initiale est exponentiel alors que sa valeur de base est faible. En valeur absolue, l'accroissement s'accélère dans un premier temps. Ce schéma peut se perpétuer aussi longtemps que le principal déterminant est l'apprentissage auprès de ses pairs (par exemple, chaque personne ayant réussi à obtenir une prestation aide deux autres personnes pouvant y prétendre à faire une demande, quelques temps plus tard).

## Bibliographie

- AARTS, L. et P. de JONG (1990), *Economic Aspects of Disability Behaviour*, thèse publiée en 1992 par Elsevier Science.
- ADEMA, W. (2001), *Net Social Expenditure*, 2<sup>e</sup> édition, Politique du Marché du Travail et Politique sociale, Documents hors série n° 52, OCDE, Paris ([www.oecd.org/els/social](http://www.oecd.org/els/social) – documents de travail).
- ANDERSEN, J. (2002), « Denmark: From The Edge of The Abyss to a Sustainable Welfare State », dans Andersen et al. (dir. pub.), pp. 143-162.
- ANDERSEN, J. et J. JENSEN (2002), « Changing Labour Markets, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspective », dans Andersen et al. (dir. pub.), pp. 1-57.
- ANDERSEN, J., J. CLASEN, W. VAN OORSCHOT et K. HALVORSEN (dir. pub.) (2002), *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment policies and Citizenship*, The Policy Press, Bristol.
- ANDERSON, K. (2002), « Welfare State Adjustment in Sweden and the Netherlands » ([www.europamet.org/conference2002/papers/b2\\_anderson.doc](http://www.europamet.org/conference2002/papers/b2_anderson.doc)).
- ARENTS, M., M. CLUITMANS et M. VAN DER ENDE (2000), *Benefit Dependency Ratios: An Analysis of Nine European Countries, Japan and the US: Final Report*, SZW (ministère néerlandais des Affaires sociales), n° 16.153/2000, Elsevier, La Haye.
- ATKINSON, A., L. RAINWATER et T. SMEEDING (1995), *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE*, Documentation tirée de la Luxembourg Income Study, OCDE, Paris.
- BENUS, J., J. JOESCH, T. JOHNSON et D. KLEPINGER (1997), *Évaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report*, Batelle Memorial Institute en association avec Abt Associates Inc. (<http://wdr.doleta.gov/owsdrr/98-2>).
- BERLIN, G. (2000), *Encouraging Work Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs*, MDRC ([www.mdrc.org/Reports2000/ework-rpoverty.pdf](http://www.mdrc.org/Reports2000/ework-rpoverty.pdf)).
- BITLER, M., M. GELBACH et H. HOYNES (2003), « The Impact of Welfare Reform on Living Arrangements », polycopié ([www.glue.umd.edu/~mbitler](http://www.glue.umd.edu/~mbitler)).
- BLADES, D. et D. ROBERTS (2002), « Mesurer l'économie non-observée », *Cahiers statistiques de l'OCDE*, n° 5, Paris ([www.oecd.org/statistics](http://www.oecd.org/statistics) – documentation – lettres d'information).
- BLONDAL, S. et M. PEARSON (1995), « Unemployment and Other Non-Employment Benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 136-169.
- BLOOM, D., M. FARRELL, et B. FINK avec D. ADAMS-CIARDULLO (2002), *Welfare Time Limits: State Policies, Implementation and Effects on Families*, rapport du MDRC au Department of Health and Human Services ([www.mdrc.org/Reports2002/welfaretimelimits/wtl\\_exsummary.htm](http://www.mdrc.org/Reports2002/welfaretimelimits/wtl_exsummary.htm)).
- BRADSHAW, J., L. TERUM et A. SKEVIK (2000), « Lone Parenthood in the 1990s: New Challenges, New Responses? », contribution à la conférence AISS 2000, Helsinki ([www.issa.int/engl/publ/2conhelsinki.htm](http://www.issa.int/engl/publ/2conhelsinki.htm)).
- BROOKINGS INSTITUTION (2002), « Welfare Reform & Beyond: PowerPoint Presentation? » ([www.brook.edu/dybdocroot/wrb/facts/](http://www.brook.edu/dybdocroot/wrb/facts/)).
- CARLING, K., B. HOLMLUND et A. VEJSIU (1999), « Do Benefit Cuts Boost Job-Findings? Swedish Evidence from the 1990s », *document de travail*, IFAU, n° 8.
- CLASEN, J. et W. VAN OORSCHOT (2002), « Work, Welfare and Citizenship: Diversity and Variation Within European (Un)Employment Policy? », dans Andersen et al. (dir. pub.).
- COMMITTEE ON WAYS AND MEANS (2000), *2000 Green Book: Background material and data on programs within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, US Government Printing Office, Washington ([www.utdallas.edu/~jargo/](http://www.utdallas.edu/~jargo/)).

- CORCORAN, T. (2002), « Retrospective Analysis of Referral Under the Employment Action Plan (EAP) », FÁS ([www.fas.ie/fas\\_review/sf.html](http://www.fas.ie/fas_review/sf.html)).
- CORNILLEAU, G., D. DEMAILLY, C. GILLES et F.-P. PAPIN (2000), « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », *Études et résultats de la DREES*, n° 86 ([www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/](http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/)).
- DANZIGER, S. (1999), « What Are the Early Lessons ? », dans S. Danziger (dir. pub.), *Economic Conditions and Welfare Reform*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo.
- DRHC – Développement des ressources humaines Canada (1998), *Analyse de la couverture assurée par l'assurance-emploi*, Direction générale de la recherche appliquée ([www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/abw-98-35f.shtml](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/abw-98-35f.shtml)).
- DWP – Ministère britannique du Travail et des Retraites (2003), *The Final Effects of ONE*, rapport du ministère n° 183 ([www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs2003.html](http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs2003.html)).
- EARDLEY, T., J. BRADSHAW, J. DITCH, I. GOUGH et P. WHITEFORD (1996a), *Social Assistance in OCDE Countries : Synthesis Report*, Department of Social Security Research, Rapport n° 46, HMSO, Londres.
- ELWOOD, D. (1999), « The Plight of the Working Poor », *Brookings Children's Roundtable Policy Brief* n° 2 ([www.brookings.edu/comm/childrensroundtable/issue2.pdf](http://www.brookings.edu/comm/childrensroundtable/issue2.pdf)).
- ENGELFRIET, R. (non daté), « The Changing Definition of Suitable Work » (<http://members.lycos.nl/richieboy/pasarbeid.html>).
- FERNANDEZ CORDÓN, J. (2001), « La jeunesse, une période de transition vers la pleine autonomie », *Family Observer*, n° 3 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/publications\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/publications_fr.html)).
- FORSLUND, A., D. FRÖBERG et L. LINDQVIST (à paraître), « The Swedish Activity Guarantee », *document de travail*, OCDE, Paris.
- FORTIN, P. et P. CREMIEUX (1998), « The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces 1977-1996 », *document de travail du Département d'économie*, Université du Québec à Montréal.
- FRAKER, T. et R. MOFFITT (1988), « The Effects of Food Stamps on Labor Supply: A Bivariate Selection Model », *Journal of Public Economics*, vol. 35, n° 2, pp. 25-56.
- GAIS, T. et R. NATHAN (2001), *Status Report on the Occasion of the 5th Anniversary of the 1996 Personal Responsibility Welfare-Reform Act* ([www.rockinst.org](http://www.rockinst.org)).
- GALLAGHER, J., M. GALLAGHER, K. PERESE, S. SCHREIBER et K. WATSON (1998), « One Year after Federal Welfare Reform: a Description of State Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Decisions as of October 1997 » (<http://newfederalism.urban.org/html/occas6.htm>).
- GAO – United States General Accounting Office (1998), *Welfare Reform: States are Restructuring Programs to Reduce Welfare Dependence* ([www.gao.gov/archive/1998/he98109.pdf](http://www.gao.gov/archive/1998/he98109.pdf)).
- GARFINKEL, I. et S. McLANAHAN (1986), *Single Mothers and their Children: a New American Dilemma*, Urban Institute, Washington.
- GOODGER, K. et P. LAROSE (1998), « Changing Expectations: Sole Parents and Employment in New Zealand », contribution à la 6<sup>e</sup> conférence de l'Australian Institution of Family Studies ([www.aifs.org.au](http://www.aifs.org.au)).
- GRAY, D. (à paraître), « National Versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *document de travail*, OCDE, Paris.
- GREENBERG, M. (2001), « Welfare Reform and Devolution: Looking Back and Forward », *Brookings Review*, vol. 19, n° 3, été.
- GROGGER, J. (à paraître), « The Effects of Time Limits, EITC and other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-headed Families », *Review of Economics and Statistics*.
- GROGGER, J. et C. MICHALOPOULOS (2003), « Welfare Dynamics Under Time Limits », *Journal of Political Economy*, vol. 111, n° 3.
- GROGGER, J., L. KAROLY, et J. KLERMAN (2002), *Consequences of Welfare Reform: A Research Synthesis*, Rand Corporation ([www.rand.org/child/bib/26.html](http://www.rand.org/child/bib/26.html)).
- GRUBB, D. (2001), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », dans OCDE (2001a).
- HALVORSEN, K. (2002), « Unemployment and (Un)employment Policies in Norway: The Case of an Affluent but Oil-Dependent Economy : the Paradox of Plenty? », dans Andersen et al. (dir. pub.).



- HANOUSEK, J. et F. PALDA (2002), « Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics: A Tale of Twins », document de réflexion CERGE-EI, n° 85 (<http://home.cerge.ei.cz/hanousek/>).
- HARKMAN, A. (2000), « Vem placeras i åtgärd? », Bureau de l'évaluation des politiques du marché du travail, polycopié, Uppsala.
- HOLCOMB, P. et K. MARTINSON (2002), « Implementing Welfare Reform Across the Nation », Urban Institute ([www.urban.org](http://www.urban.org) – research – welfare to work programs).
- LANDT, J. et J. PECH (2000), « Work and Welfare in Australia: the Changing Role of Income Support », document préparé pour la 7<sup>e</sup> conférence de l'Australian Institute of Family Studies, Sydney, juillet ([www.aifs.org.au](http://www.aifs.org.au)).
- LEMIEUX, T. et B. MACLEOD (2000), « Supply Side Hysteresis: the Case of Unemployment Insurance in Canada », *Journal of Public Economics*, vol. 78, n° 1-2, pp. 139-170.
- LIEBSCHUTZ, D. (1999), « Taxes and Poverty in New Zealand: The Impact of the Tax and Benefit Systems on Low-Income New Zealanders », Ian Axford Fellowships Office, Wellington ([www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/liebschutzd.pdf](http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/liebschutzd.pdf)).
- LODEMEL, I. et H. TRICKEY (dir. pub.) (2001), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- MACKAY, R. (1998), « Targeting Social Security: the New Zealand Experience », contribution soumise à la deuxième Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, Jérusalem ([www.issa.int/engl/publ/2contjeru.htm](http://www.issa.int/engl/publ/2contjeru.htm)).
- MARTIN, J. et D. GRUBB (2001), « What Works and for Whom: A Review of OCDE Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, automne, pp. 9-56.
- MCINTOSH, T. et G. BOYCHUK (2000), « Dis-covered: EI, Social Assistance and the Growing Gap in Income Support for Unemployed Canadians », dans T. McIntosh (dir. pub.), *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada : 2000*, Institute of Intergovernmental Relations ([www.iigr.ca/pdf/publications/197\\_Federalism\\_Democracy\\_and.pdf](http://www.iigr.ca/pdf/publications/197_Federalism_Democracy_and.pdf)).
- MICHALOPOULOS, C., D. TATTRIE, C. MILLER, P.K. ROBINS, P. MORRIS, D. GYARMATI, C. REDCROSS, K. FOLEY et R. FORD (2002), *Rendre le travail payant : Rapport final du Projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, Société de recherche sociale appliquée (SRSA) ([www.srdc.org/french/publications/SSP54-F.htm](http://www.srdc.org/french/publications/SSP54-F.htm)).
- MILLAR, J. et K. ROWLINGSON (dir. pub.) (2001), *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparison*, The Policy Press, Bristol.
- MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT (2001), « Evaluating the February 1999 Domestic Purposes Benefit and Widows Benefit Reforms: Summary of key findings » ([www.dol.govt.nz/PDFs/DPBreform.pdf](http://www.dol.govt.nz/PDFs/DPBreform.pdf)).
- MLPS – Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale (2000), *Rapport di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n° 2.
- MOF – Ministère des Finances du Danemark (1998), *Availability Criteria in Selected OECD Countries*, document de travail n° 6, ministère des Finances, Copenhague ([www.fm.dk](http://www.fm.dk) – udgivelser).
- MOFFITT, R. (2002), « From Welfare to Work: What the Evidence Shows » ([www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb13.htm](http://www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb13.htm)).
- MOOR, I., I. VOSSEN et M. ARENTS (2002), *Benefit Dependency Ratios by Gender: An International Comparison : Final Report*, SZW (ministère néerlandais des Affaires sociales), n° 16.317/02, Elsevier, La Haye.
- MOREL, S. (2002), *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La Transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec* ([www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662323467/200209\\_0662323467\\_6\\_e.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662323467/200209_0662323467_6_e.html)).
- MULVALE, J. (2002), « Jamie Peck. Workfare States », *Cahiers canadiens de sociologie Online* ([www.arts.ualberta.ca/cjsocopy/reviews/workfare.html](http://www.arts.ualberta.ca/cjsocopy/reviews/workfare.html)).
- NATHAN, R. et T. GAIS (1999), *Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look*, Rockefeller Institute of Government, State University of New York ([www.rockinst.org](http://www.rockinst.org)).
- OCDE (1994a), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1994b), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications, Partie II : Possibilités d'adaptation des marchés du travail*, Paris.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, Paris.

- OCDE (1998a), *Combattre l'exclusion : l'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque*, Paris.
- OCDE (1998b), *Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande et Portugal*, Paris.
- OCDE (1999), *Combattre l'exclusion : l'aide sociale au Canada et en Suisse*, Paris.
- OCDE (2000a), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4, Paris.
- OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2001c), *Panorama de la société*, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002b), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- ONEM (1999), *Les statuts de travail à temps partiel dans l'assurance-chômage (www.onem.fgov.be – études)*.
- PRICE, D. (2000), *Office of Hope: a History of the Employment Service*, Policy Studies Institute, Londres.
- SIANESI, B. (2001), « The Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, pp. 133-169.
- SO – Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2002), « What You Need to Know about Unemployment Insurance » ([www.alfakassan.com](http://www.alfakassan.com)).
- STEPHENS, R. (2002), « Poverty and Employment: A Comparison of Policy and Outcomes for Single Mothers between the United States and New Zealand », polycopié, Victoria University of Wellington.
- STRAWN, J., M. GREENBERG et S. SAVNER (2001), « Improving Employment Outcomes Under TANF », Centre for Law and Social Policy ([www.clasp.org/DMS/Documents/997391689.65/view\\_html](http://www.clasp.org/DMS/Documents/997391689.65/view_html)).
- VAN OORSCHOT, W. (2002), « Labour Market Participation in the Netherlands: Trends, Policies and Outcomes », dans Andersen et al. (dir. pub.).
- VAN REENEN, J. (2003), « Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context », NBER document de travail n° 9576 ([www.nber.org](http://www.nber.org)).
- WALSH, B. (2003), « How 'Live' is the Live Register and other Puzzles in the Measurement of Unemployment », University College, Dublin, Centre de recherche économique, document de travail 03/07 ([www.ucd.ie/~economic/workingpapers/WP03.07.pdf](http://www.ucd.ie/~economic/workingpapers/WP03.07.pdf)).
- WILKINS, A. « Time-Limited TANF Recipients », NCSL Documents ([www.ncsl.org/statefed/welfare/timelimitbrief.pdf](http://www.ncsl.org/statefed/welfare/timelimitbrief.pdf)).
- WISEMAN, M. (2001), « Making Work for Welfare in the United States », dans I. Lodemel et H. Trickey (dir. pub.), pp. 215-247.