

CreDOC Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie

CONSOMMATION ET MODES DE VIE

Chroniques du CREDOC ISSN 0295-9976

N° 13 – octobre 1986

Pauvreté et politiques sociales dans la C.E.E. et aux Etats-Unis

Bernard Simonin

Le CREDOC a mené en 1985 une enquête sur les ménages ayant recours aux services sociaux. Les résultats mettaient en évidence la transformation rapide des caractéristiques de cette population et les conséquences de l'augmentation du chômage et de l'allongement de sa durée moyenne. Parallèlement, les situations financières extrêmement difficiles avaient tendance à se multiplier.

Il était intéressant d'observer si, dans les pays comparables à la France, les mêmes causes avaient produit les mêmes effets ou si les politiques de lutte contre la pauvreté s'étaient révélées plus efficaces. Pour ce faire, le CREDOC a interrogé une cinquantaine de centres universitaires et de services gouvernementaux situés dans les pays de la Communauté Economique Européenne (non compris l'Espagne et le Portugal) et aux Etats-Unis. C'est la synthèse de leurs réponses qui est présentée ici.

LA PAUVRETE S'ETEND AVEC LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE

Ce résultat n'a rien de surprenant mais il frappe par son caractère tout à fait général. Jusqu'au milieu des années 1970 il y a eu un net mouvement d'amélioration de la condition des plus défavorisés, observé dans tous les pays de la C.E.E. et aux Etats-Unis. L'augmentation régulière et rapide du niveau de vie en est la cause principale mais elle a été accompagnée le plus souvent par des politiques assez généreuses en faveur de populations sans revenus du travail ou ayant des salaires très bas. Ces politiques ont permis une diminution de la pauvreté relative et ceci quelle que soit la mesure retenue pour définir cette notion. Les effets de la crise n'ont pas été immédiats mais le retournement de tendance s'est produit partout. Le nombre de ceux qui n'ont droit à aucune allocation ou seulement à un minimum garanti à tous a augmenté fortement dans la majorité des cas. D'autres similitudes existent, qui reflètent certaines convergences dans les transformations des systèmes de protection sociale des pays étudiés... à savoir les efforts en faveur des personnes âgées, les modes d'indemnisation du chômage.

Le chômage de longue durée, cause principale du développement récent de la pauvreté

L'assurance chômage est d'un niveau généralement modeste, elle ne s'applique pas à tous les chômeurs et la durée des versements est limitée à quelques mois ou à un an. Au delà de cette période, les ressources des chômeurs deviennent très faibles. Comme les taux de chômage sont élevés presque partout (tableau 1) il n'est pas étonnant que les instituts interrogés citent le chômage comme un facteur majeur de la recrudescence de la pauvreté dans huit des neuf pays européens étudiés.

C'est plus précisément le chômage de longue durée qui fait problème. Les systèmes de protection contre le chômage se sont en effet développés à une époque où il y avait pratiquement un plein-emploi structurel : le taux de chômage moyen dans les pays de la C.E.E. était de 2 % en 1970. Etre chômeur de longue durée correspondait alors à une situation tout à fait marginale, perçue par la société comme la conséquence d'une attitude de refus vis-à-vis du travail ou de l'existence de ressources occultes (travail au noir...) et dont la sanction devait être l'absence ou la faiblesse des revenus de remplacement.

Tableau 1 — Taux de chômage dans la C.E.E.

Estimations avril 1985

	R.F.A.	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxg	G.-B.	Irlande	Dnk	Grèce	C.E.E.
Parmi l'ensemble des actifs	7,3	9,9	10,6	11,4	11,8	3,0	11,5	18,1	8,3	7,8	9,9
Parmi les jeunes de moins de 25 ans	11,2	23,5	34,8	17,4	25,8	6,5	19,5	25,5	13,3	22,8	21,0

Source : Actualisation de l'enquête communautaire sur les forces de travail (Eurostat : emploi et chômage. Edition 1986).

La reconnaissance actuelle d'un chômage de longue durée involontaire qui lèse gravement les personnes qui en sont victimes et leur famille ne s'est pas traduite par un renforcement de la protection de ces catégories. En effet, aucun consensus ne s'est dégagé pour augmenter encore les prélèvements obligatoires au moment où le pouvoir d'achat des ménages avait tendance à stagner ou même à baisser (tableau 2).

Il est à noter d'ailleurs que le seul pays de la C.E.E. pour lequel les études semblent montrer que la crise a eu un faible effet sur le développement de la pauvreté est la Belgique où l'assurance-chômage protégeait très longtemps les travailleurs, avant une réforme récente rendue nécessaire par le déficit important des Finances Publiques.

Tableau 2 — Répartition des chômeurs par durée d'inscription

Octobre 1984

	R.F.A.	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	G.-B.	Irlande
Ancienneté de moins d'1 an	67,3	73,1	53,6	45,8	41,0	60,4	59,0
Entre 1 an et 2 ans	18,6	16,6	17,8	23,6	17,0	17,1	18 ¹
Ancienneté de plus de 2 ans	14,1	10,3	28,6	30,6	42,0	22,5	23 ¹
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : statistiques nationales sur les chômeurs enregistrés dans les 7 pays de la C.E.E. possédant des informations selon l'ancienneté de l'inscription.

1. Estimations.

Les personnes âgées remplacées par les jeunes

La population touchée par la pauvreté rajeunit. L'amélioration du niveau de vie des personnes âgées s'explique par une revalorisation rapide des pensions de retraite ou par la création d'aides spécifiques. Dans la dégradation de la situation des jeunes adultes, les difficultés d'insertion professionnelle tiennent une place prépondérante. Enfin, certains pays (Etats-Unis, Royaume-Uni en particulier) sont confrontés à une augmentation de la pauvreté des enfants du fait de la multiplication de familles monoparentales aux assises financières très fragiles, de l'extension du chômage de longue durée parmi les chefs de famille et de l'insuffisance des ressources complémentaires pour les familles nombreuses.

DES POLITIQUES DIFFERENTES, MAIS UN RECOURS AU MINIMUM GARANTI DANS LA PLUPART DES PAYS

Pour autant, cette similitude des causes de la pauvreté n'a pas débouché sur une uniformité des politiques natio-

nales de lutte contre la pauvreté. Dans chaque pays c'est plutôt l'histoire de la construction progressive du système de protection sociale qui explique l'état actuel du dispositif adopté. Pourtant, un point commun négatif est souligné par tous les chercheurs : l'absence d'une politique qui fasse une large place aux actions préventives et reconnaisse le caractère multidimensionnel du phénomène. Les actions se réduisent trop souvent à des mesures ponctuelles destinées à des publics très ciblés ou bien, lorsqu'il s'agit d'une politique de plus grande ampleur, à un soutien financier qui n'intègre guère les préoccupations de réinsertion sociale des allocataires. Mais ce constat plutôt pessimiste ne doit pas, à notre sens, engendrer un rejet sans nuances des politiques contemporaines, jugées inadaptées pour enrayer la reproduction des situations de pauvreté. Entre un pays qui assure à tous dans des conditions assez libérales un revenu garanti non négligeable et un pays qui laisse aux seules solidarités individuelles le soin d'empêcher des basculements dans la pauvreté absolue, la différence est réelle.

Un revenu minimum garanti largement répandu

Parmi les pays étudiés – les neuf Etats d'Europe des dix hors la France, plus les Etats-Unis – sept ont un revenu minimum garanti, c'est-à-dire une allocation financière destinée à satisfaire les besoins fondamentaux des plus démunis.

Par ailleurs l'Italie vient de mettre en place au niveau national un système de chèques sociaux pour les familles pauvres et il est probable que des systèmes locaux de garantie de ressources existent, très peu formalisés et mal connus des organismes nationaux.

Les allocations existantes se distinguent à la fois par leur niveau, leur mode de calcul, leurs conditions d'attribution et leur financement mais trois points communs semblent fondamentaux :

– *Ces allocations revêtent un caractère universel.* Les exclus du « revenu minimum garanti », lorsqu'ils existent, se limitent le plus souvent à certaines catégories d'étrangers. Les jeunes, en particulier, peuvent toujours bénéficier de la prestation, parfois même s'ils habitent encore chez leurs parents (au Royaume-Uni ou au Danemark).

– *Elles ont une durée illimitée :* aucun des pays étudiés ne fixe une durée maximale de versement de la prestation. Au contraire, la Grande-Bretagne prévoit un taux supérieur d'allocation pour les personnes qui sont durablement dépendantes du Supplementary Benefit (sauf s'il s'agit de chômeurs).

– *Ces prestations sont assimilées à un droit.* Ce point est jugé fondamental dans beaucoup d'études car il signifie pour les familles l'absence de démarches humiliantes et la non soumission à un quelconque arbitraire administratif.

Les relations avec l'administration restent toutefois complexes lorsqu'existe, comme en Grande-Bretagne, toute

une série de prestations complémentaires de l'allocation de base dont les règles d'attribution ne sont pas clairement fixées.

Un quatrième point commun, défavorable, est à relever : un nombre non négligeable de bénéficiaires potentiels ne réclament pas ce minimum et se trouvent de fait, au-dessous du seuil de pauvreté. Mais il existe peu d'analyses pour tenter d'expliquer ce phénomène.

Des formules très diverses

Malgré un objectif commun – assurer à chacun la satisfaction de ses besoins fondamentaux – les niveaux des revenus minimum garantis varient sensiblement d'un pays à l'autre, que l'on raisonne en termes de montant absolu ou de niveau relatif (le tableau 3 fournit quelques exemples). Les Pays-Bas assurent les revenus les plus élevés devant l'Allemagne alors que les allocations sont plus faibles en Grande-Bretagne et, surtout, en Irlande. Des différences locales existent aux Etats-Unis, au Danemark et en Belgique mais les taux moyens semblent assez élevés.

En comparaison, la situation d'une famille française avec deux enfants ne bénéficiant que d'une allocation chômage de fin de droits et des allocations familiales apparaît relativement plus difficile puisque ses revenus plafonnent à 2 500 F par mois. Même si l'on ajoute une allocation logement et une allocation mensuelle de l'aide à l'enfance (versée souvent pendant une durée limitée), cette famille n'approche pas le montant des ressources garanties aux Pays-Bas ou en Allemagne.

L'Etat participe toujours, pour une part plus ou moins grande, au financement du revenu minimum garanti mais cela n'implique pas une uniformité de son montant sur l'ensemble du territoire.

Tableau 3 — Exemples de revenus minimum garantis dans quatre pays européens

Date de création du R.M.G.	R.F.A.	Belgique	Pays-Bas	Royaume-Uni
	1962	1974	1968	1948
Conditions d'attribution	Assez libérales après le contrôle des ressources. Accordé aux jeunes et aux étrangers sous certaines conditions.	Dépend des communes. En général, sont exclus les étrangers, les très jeunes, les gens ne cherchant pas de travail.	Nationalité et contrôle formel de la recherche d'un emploi.	Assez libérales pour le taux ordinaire. Plus restrictives pour le taux de long terme qui est supérieur.
Prise en charge financière	L'Etat Fédéral	50 % Etat, 50 % communes	Etat 90 %, communes 10 %	Etat
Uniformité sur tout le territoire	Varie très faiblement d'un Land à l'autre.	Varie suivant les communes.	oui	oui
Mode de calcul	Allocation de base suivant la taille du ménage à partir d'un panier de biens + compléments nombreux.	Différencié suivant les communes	Suit le niveau du salaire minimum légal avec prise en compte de coefficients familiaux.	Allocation de base suivant la taille du ménage à partir d'un panier de biens + compléments pour dépenses particulières.
Montant (Fr 85) pour un couple avec 2 enfants (10 et 16 ans)	Peut atteindre 6 000 F par mois avec les compléments.	Peut varier fortement selon les communes à partir d'un taux minimum (2 900 F pour un couple hors prestations familiales).	Près de 7 000 F par mois.	3 600 F taux ordinaire 4 300 F taux long terme avec certains compléments.
Nombre des bénéficiaires (évolution)	1 million de ménages en 1983 contre 0,5 million en 1973.	39 000 en 1983 18 000 en 1978.	Environ 600 000 ménages en 1984 contre environ 300 000 en 1981.	4,3 millions de familles en 1983, contre 3 millions en 1978 et 2 millions en 1966

• L'uniformité du niveau du minimum est assurée aux Pays-Bas, en Irlande et en Grande-Bretagne. Les disparités entre Länder sont presque nulles en R.F.A. ; elles restent limitées au Danemark.

• Aux Etats-Unis, les écarts entre Etats sont très importants pour l'aide aux familles. Les effets pervers de cette trop grande dispersion ont amené le Gouvernement Fédéral américain à un encadrement plus strict, aussi bien pour la fixation des sommes allouées que pour la définition des conditions d'attribution.

• La Belgique a opté pour un financement mixte Etat-Communes où ces dernières ont une autonomie certaine dans la détermination des allocations attribuées et des critères de sélection.

Une place plus importante que prévu

Lorsqu'ils ont été créés dans les pays européens, les minimums sociaux ont toujours été présentés comme le « dernier filet de sécurité » rendu nécessaire par certains défauts de la protection sociale mais qui ne devait concerner qu'une part très marginale de la population et avait vocation à disparaître avec l'augmentation attendue du bien-être général et l'amélioration des prestations spécialisées. Ce schéma n'a été qu'en partie vérifié jusqu'au milieu des années 1970 et il a complètement éclaté depuis.

L'exemple le plus connu, et le plus inquiétant, est certainement celui de la Grande-Bretagne où le *Supplementary Benefit* est devenu l'un des pivots, difficile à gérer, de la protection sociale. La croissance du nombre des bénéficiaires s'est accélérée avec la crise : 1 million de

familles en 1948, 2 millions en 1966, 4,3 millions en 1983. Cette dérive de la vocation première du *Supplementary Benefit* est, selon P. Townsend, due à l'incohérence de l'échelle des taux des prestations. La faiblesse des montants de nombreuses prestations spécialisées (en particulier l'allocation chômage) rend nécessaire un recours complémentaire et systématique au minimum garanti.

Les cas allemands, danois et néerlandais sont différents. Le nombre des bénéficiaires a toujours été non négligeable et il a beaucoup augmenté récemment, tout en restant proportionnellement nettement moins élevé qu'en Grande-Bretagne.

L'Irlande et, surtout, la Belgique sont les seuls pays de la C.E.E. à avoir préservé jusqu'à présent le caractère un peu marginal du revenu minimum qui ne concernait en 1983 que 1,3 % de la population irlandaise et environ 0,5 % de la population belge. La très forte protection sociale en Belgique, le niveau relativement faible du minimum en Irlande et l'amélioration des autres prestations semblent les principaux facteurs explicatifs puisque les situations économiques sont plutôt mauvaises et les taux de chômage particulièrement élevés.

Les minimums sociaux aux Etats-Unis appartiennent à une autre logique. Une aide est accordée avec parcimonie à ceux qui n'ont pu surmonter seuls leurs difficultés : minorités ethniques, familles monoparentales, victimes des tragédies récentes du pays (vétérans de la guerre du Viet-Nam). L'instauration de ces minimums sur une large échelle et avec un certain souci d'homogénéité fédérale est assez nouvelle (début des années 1970). Elle fait suite à la prise de conscience des risques d'explosion sociale provoqués par les trop grandes disparités constatées dans les années 60.

POUR EN SAVOIR PLUS

L'étude « Pauvreté et protection sociale des plus démunis dans les pays de la C.E.E. » constitue la troisième partie du rapport sur la pauvreté-précarité réalisé par le CREDOC à la demande du Commissariat Général du Plan. Elle a été réalisée par Elisabeth Marc et Bernard Simonin.

Un bilan détaillé des études et recherches en cours sur le thème de la pauvreté dans les pays de la C.E.E. et aux Etats-Unis est dressé dans le rapport réalisé par le CREDOC pour la Direction de l'Action Sociale intitulé « Diversité des recours à l'aide sociale, études complémentaires ». Ce bilan a été fait par Elisabeth Marc.

Sur le revenu minimum garanti :

– Les revenus minimum dans quelques pays de l'O.C.D.E. par Henri Nadel au B.I.P.E.

– Le revenu minimum social : un droit local à la solidarité par Serge Milano dans *Futuribles*, juillet-août 1986.

– Qui ne travaille pas mangera quand même, par André Gorz dans *Futuribles*, juillet-août 1986.

Sur les systèmes étrangers de protection sociale :

– L'évolution de la sécurité sociale dans le monde en 1984 par J.P. Dumont dans la *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, 1986.

– Protection sociale dans le monde. Les dossiers de l'IREES, n° 2.

Le n° 4 de *Consommation*, la revue trimestrielle du CREDOC va paraître :

Conditions de Vie et aspirations
● Qui pense quoi ? Evolution et structure des opinions en France de 1978 à 1984.

● Les Français en décembre 1985 : le pessimisme régresse... les préoccupations demeurent.

Politiques sociales
● Caractéristiques des ménages à bas revenus.

Consommation

● Les services collectifs dans une économie en mutation.