

Non classifié

ECO/WKP(2007)29



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Aug-2007

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ECO/WKP(2007)29
Non classifié

LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE EN FRANCE

DOCUMENT DE TRAVAIL DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES No. 569

Par
Stéphanie Jamet

Les Documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site
Internet: www.oecd.org/eco/documentsdetravail

JT03230692

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France

Réduire la pauvreté et l'exclusion sociale est un objectif essentiel de tous les gouvernements français. Même si la pauvreté, telle que mesurée conventionnellement, est en fait moins répandue que dans beaucoup d'autres pays, son ampleur est plus importante que ce qui peut être facilement accepté. L'approche des politiques actuelles consiste en un grand nombre de mesures façonnées pour des circonstances particulières. Certaines politiques ont des effets pervers sur la performance du marché du travail ; leur efficacité/coût pourrait donc être améliorée pour obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources. La concentration géographique et ethnique de la pauvreté et de l'exclusion sociale constitue l'un des défis les plus importants, qui ne peut être relevé qu'avec la contribution de l'éducation, du marché du travail, du logement, des politiques d'urbanisation et de lutte contre les discriminations ainsi que des services sociaux.

Ce document de travail est en rapport avec l'*Étude économique sur la France* de l'OCDE de l'année 2007 (www.oecd.org/eco/survey/france), et est également disponible en anglais, avec le titre "Combating poverty and social exclusion in France".

JEL classification : H50, I32, I38, J30, R31

Mots-clés : France, pauvreté, exclusion sociale, marché du travail, dépenses sociales, chômage

Copyright @OECD, 2007. All rights reserved.

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to:
Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Table des matières

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	5
Ampleur et évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale.....	5
La pauvreté « ressentie » et l'exclusion sociale sont importantes	7
Les inégalités se reproduisent.....	9
Certains groupes sont particulièrement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale.....	10
L'emploi, source principale d'inclusion sociale.....	11
Emploi et pauvreté.....	12
Coordonner les politiques de hausses du salaire minimum, d'allègements de cotisations sociales et de prestations liées à l'exercice d'un emploi.....	13
La législation pour la protection de l'emploi crée des inégalités entre travailleurs.....	18
Un système de protection sociale développé mais pas pleinement efficace.....	20
Les dépenses sociales sont élevées mais relativement peu ciblées.....	21
Le système des minima sociaux n'est pas un rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	24
Accroître l'efficacité des politiques actives d'aide à l'insertion et d'accompagnement des chômeurs	25
Le dispositif d'aide au retour à l'emploi n'est pas pleinement efficace	25
Instaurer un dispositif commun et des obligations pour les bénéficiaires d'un revenu de remplacement.....	26
Accroître l'efficacité des programmes spécifiques proposés aux chômeurs et aux personnes exclues	28
Lutter contre la concentration spatiale de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse.....	28
Le logement, source principale d'hystérèse spatiale	29
Évaluer l'impact des politiques ciblées sur les territoires.....	32
Des politiques spécifiques pour les immigrés et les personnes issues de l'immigration	33
Bibliographie	36
<i>Annexe A1</i> Le système de protection sociale français : les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées	39
Glossaire	44

Encadrés

1. Mesures mises en place par les gouvernements pour accroître les gains financiers de l'emploi..	17
2. Adaptabilité du « contrat unique » au cas français ?.....	19
3. Principes d'un contrat unique d'insertion	26
4. Les principales aides au logement bénéficiant aux familles pauvres.....	30
5. Résumé des recommandations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	34

Tableaux

1. Risque de pauvreté monétaire des immigrés	11
2. Répartition des personnes pauvres selon leur activité BIT	12
3. Composition des actifs pauvres selon le statut d'emploi dominant dans l'année	13
4. Principaux dispositifs du système de protection sociale selon deux caractéristiques : la mise sous conditions de ressource et la mise sous condition de recherche ou d'exercice d'un emploi	20
A1.1. Montant des minima sociaux et répartition des bénéficiaires	42

Graphiques

1.	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire.....	6
2.	Risque de pauvreté monétaire et persistance dans les pays de l'OCDE	7
3.	Évolution du chômage de longue durée.....	8
4.	Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux.....	9
5.	Taux de risque de pauvreté monétaire selon certains critères.....	10
6.	Coût minimum du travail dans les pays de l'OCDE.....	13
7.	Taux marginaux d'imposition dans les pays de l'OCDE.....	15
8.	Taux marginal d'imposition effectif en France.....	16
9.	Prime pour l'emploi et revenus d'activité.....	17
10.	Dépenses sociales brutes et nettes.....	21
11.	Réduction du taux de pauvreté et des inégalités par les dépenses sociales.....	22
12.	Intensité de la pauvreté	23
13.	Nature des dépenses publiques sociales.....	24

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France

Par
Stéphanie Jamet¹

La croissance économique améliore le bien-être général mais peut laisser de côté un ensemble de personnes qui sont confrontées à des situations de pauvreté et, parfois, à l'exclusion sociale. En plus des conséquences néfastes pour les personnes concernées, la pauvreté et l'exclusion sociale sont à l'origine d'externalités négatives, engendrant des problèmes de criminalité² et d'insécurité qui détériorent le bien-être global de la population. Si les instruments de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont essentiellement coûteux pour les finances publiques (à travers des transferts financiers), les coûts sont susceptibles d'être supportés par l'économie dans son ensemble. Pour ces deux raisons, il est essentiel de remédier aux racines de l'exclusion et non pas simplement de pallier ses effets. Dans ce but, il faut à la fois : *i*) empêcher que la pauvreté et l'exclusion sociale se développent et donc assurer un bon fonctionnement du marché du travail, avoir un système éducatif efficace qui soit capable d'aider les jeunes à trouver un travail, une politique du logement qui limite la création de « ghettos » et par d'autres réformes visant à promouvoir une économie dynamique créatrice d'emplois et, *ii*) mettre en place des politiques efficaces pour aider les personnes encourant des risques de pauvreté ou menacées par l'exclusion sociale à sortir durablement de ces situations.

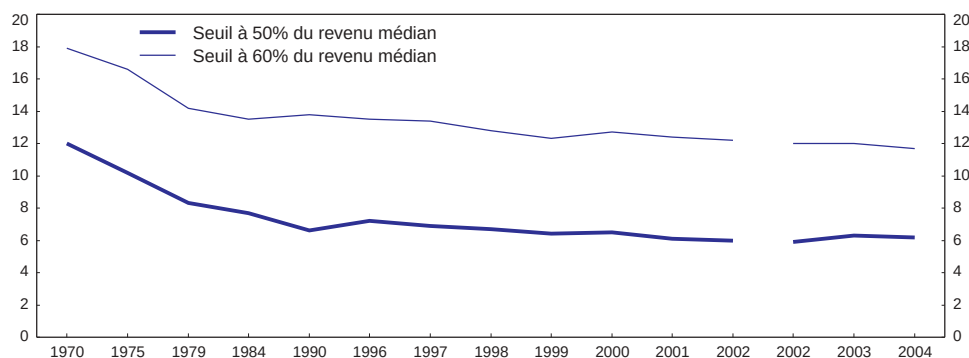
Ampleur et évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Au cours du vingtième siècle, les inégalités de revenus (comprenant les revenus du travail et du capital) ont fortement diminué en France (Piketty, 2003). La rupture s'est produite entre les deux guerres mondiales et au cours de la seconde guerre et s'explique essentiellement par la chute des revenus du capital des familles les plus riches, les inégalités de salaire restant elles, relativement stables. Sur la période plus récente, les inégalités de revenu ont baissé au cours des années 70 et 80 et se sont stabilisées depuis le milieu des années 90. Cette baisse des inégalités s'est accompagnée d'une baisse du taux de risque de pauvreté monétaire entre 1970 et 1990, défini par le pourcentage de la population vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté³. Le seuil de 60 % du revenu médian est souvent retenu dans les comparaisons internationales et correspondait à 788 euros par mois en 2004 pour une personne seule.

-
1. Ce travail a été initialement réalisé pour l'*Étude économique de l'OCDE sur la France* publiée en juin 2007 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. Stéphanie Jamet est économiste au Département économique de l'OCDE. L'auteur est redevable à Paul O'Brien, Peter Jarrett et Marco Mira D'Ercole pour leurs précieux commentaires sur des versions préliminaires. L'auteur remercie également Andrew Dean et Val Koromzay pour leurs commentaires utiles ainsi que Françoise Correia et Mee-Lan Frank pour leur excellente assistance technique. Cette étude a bénéficié de nombreuses discussions avec des économistes et chercheurs français.
 2. On montre que le taux de chômage des jeunes est positivement corrélé avec le taux de criminalité (Fougère *et al.*, 2004).
 3. Les revenus retenus n'incluent pas les revenus du patrimoine.

Depuis 2002, le taux de risque de pauvreté ainsi défini a légèrement baissé alors que, si l'on considère le seuil de 50 % du revenu médian, il s'est accru légèrement (graphique 1). La France se situe dans une meilleure position que la moyenne des autres pays de l'OCDE en ce qui concerne les inégalités (graphiques 2 et 6).

Graphique 1. Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire¹

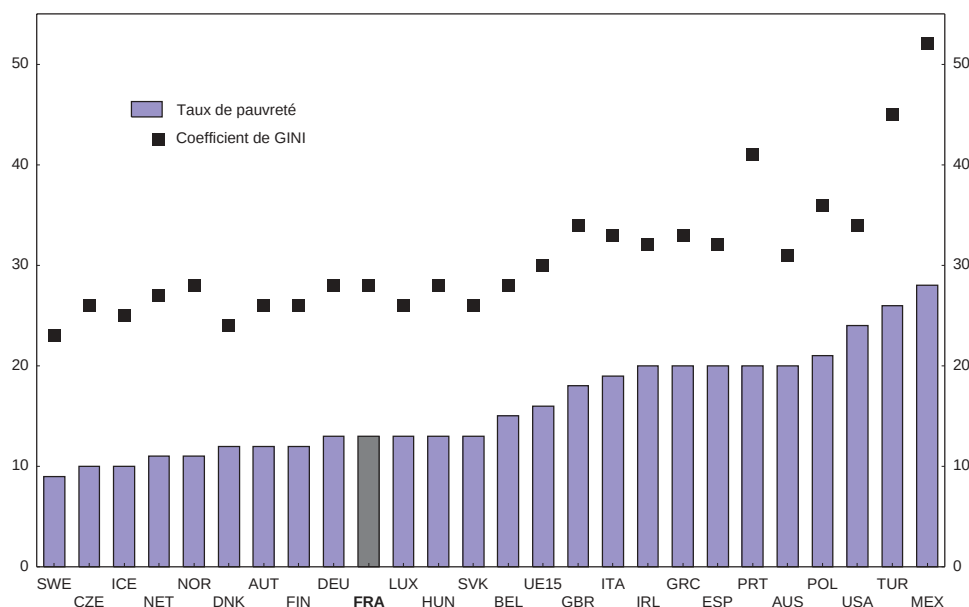


- De 1996 à 2002, les Enquêtes Revenus Fiscaux s'appuyaient sur les recensements de 1990 et 1999. L'ERF 2002 réropolée correspond, avec l'enquête 2003, au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

Source : Enquêtes revenus fiscaux 1970, 1975, 1979, 1984, 1990 et de 1996 à 2003, INSEE-DGI.

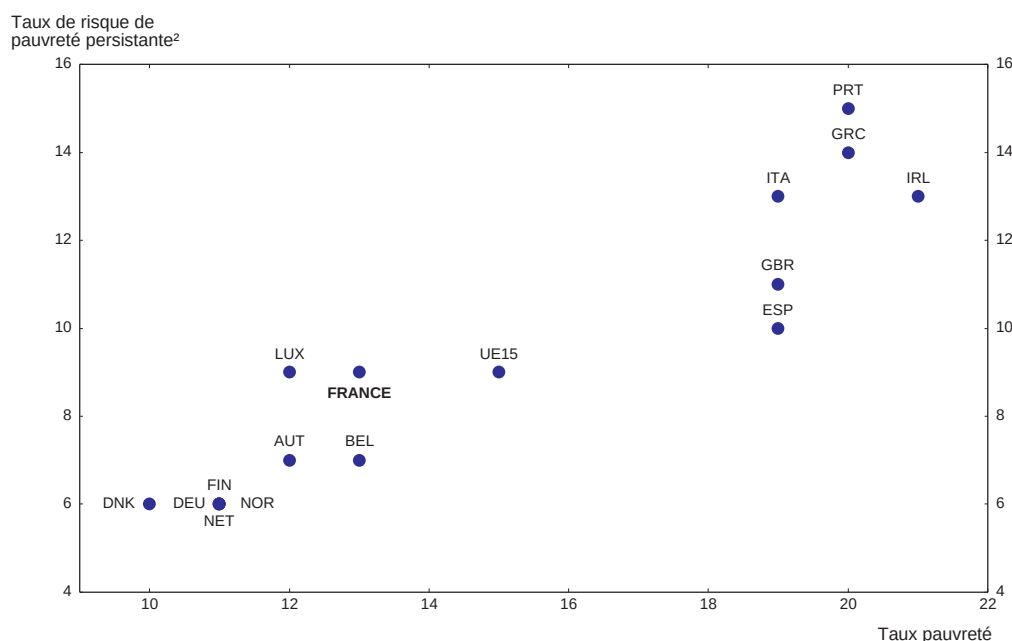
Graphique 2. Taux de risque de pauvreté monétaire¹ et inégalités

En 2005 ou la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles²



- Pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent, transferts sociaux inclus, est inférieur au seuil de pauvreté, c'est-à-dire à 60 % du revenu disponible équivalent médian.
- 2003 pour le Royaume-Uni et la Turquie ; 2000 pour l'Australie, les États-Unis et le Mexique.

Source : Base de données d'Eurostat ; Forster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, Paris.

Graphique 3. **Risque de pauvreté monétaire et persistance dans les pays de l'OCDE**2001 ou dernière année disponible¹

1. 2000 pour la France et le Royaume-Uni.
2. Proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes. Le seuil est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

Source : Base de données Eurostat.

La pauvreté est d'autant plus pénalisante qu'elle persiste dans le temps et conduit à une dégradation des conditions de vie par épuisement de l'épargne. Si l'on considère la proportion de personnes qui encourt des risques de pauvreté dans l'année courante et qui était dans une situation identique au cours de deux des trois années précédentes dans les pays européens, la France se situe dans le groupe de pays où la pauvreté monétaire est relativement basse et tend à être temporaire, même si la persistance de la pauvreté en France est un peu plus élevée que dans les pays qui obtiennent les meilleurs résultats (graphique 3).

La pauvreté « ressentie » et l'exclusion sociale sont importantes

Les évolutions, telles qu'elles ressortent des statistiques, peuvent sembler en contradiction avec la conscience collective et le sentiment de malaise qui existe actuellement dans la société française, révélés par exemple par les révoltes dans les banlieues à la fin 2005. Cette contradiction peut s'expliquer par la difficulté de mesurer la pauvreté du fait de son caractère multidimensionnel : la pauvreté recouvre l'ensemble des difficultés matérielles auxquelles les personnes font face, qui peuvent se traduire par des restrictions de consommation, des difficultés de logement, un moindre accès aux soins de santé, mais aussi plus largement par un niveau faible de connaissances. Les indicateurs de pauvreté monétaire donnent donc une vision réductrice de la pauvreté. Néanmoins, ils ont l'avantage d'être comparables entre pays.

D'autres mesures de la pauvreté existent comme l'Eurobaromètre, qui évalue l'opinion publique sur différentes questions. Selon cette enquête, le pourcentage de personnes pensant qu'elles encourent un risque de devenir pauvre était, en 2006, plus élevé en France que dans la moyenne des pays européens et le sentiment que chacun peut être confronté un jour dans sa vie à la pauvreté était le plus élevé en France.

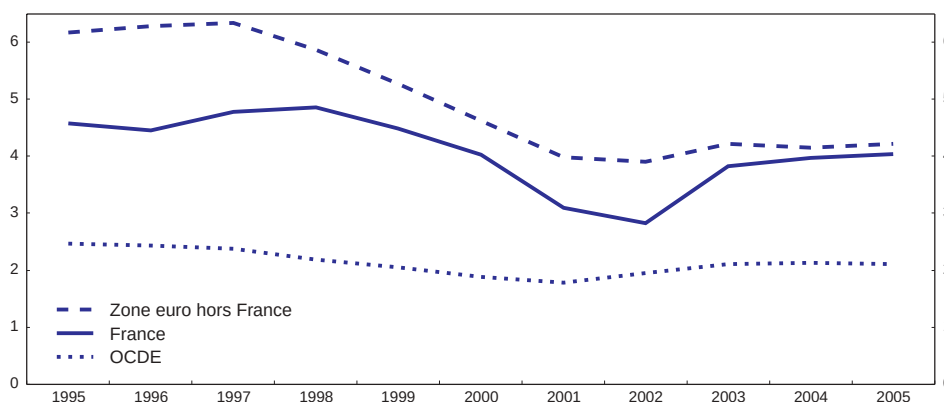
(Commission européenne, 2007). Cet écart entre l'ampleur de la pauvreté mesurée et ressentie peut s'expliquer par les caractéristiques de la pauvreté en France. Elle a été provoquée par une forte dégradation du marché du travail et s'est développée dans un contexte où les liens sociaux, en particulier les liens familiaux, se sont affaiblis. Le système de protection sociale, qui a été conçu pour assurer les personnes contre les risques, n'est pas à même de prendre en charge les personnes durablement plongées dans la pauvreté. Par rapport à une pauvreté qui concerne une frange de la population dont les contours sont bien définis (comme dans les pays du Nord de l'Europe), la pauvreté en France est à la fois plus difficile à « traiter » par des mesures de politiques économiques, plus pénalisante pour les personnes concernées et a des effets plus négatifs sur le bien-être du reste de la population (Paugam, 2005).

La pauvreté qui s'accompagne d'un affaiblissement des liens sociaux est susceptible de conduire à des situations d'exclusion sociale. Contrairement à la pauvreté, l'exclusion sociale ne fait pas l'objet d'une définition « officielle » et il n'existe pas de consensus sur des indicateurs pouvant en mesurer l'ampleur. L'exclusion est davantage un processus qu'un état. Sa cause se trouve souvent dans l'enchaînement d'événements défavorables. La perte de l'emploi peut en être l'origine et s'accompagner de difficultés accrues à se loger et d'une rupture des liens sociaux (famille, amis). La situation est davantage aggravée lorsque les personnes ont des problèmes de santé ou rencontrent des problèmes liés à l'alcoolisme et à la drogue. Les situations de pauvreté et d'exclusions sociales sont donc différentes même si les liens entre les deux sont étroits.

En dehors des indicateurs subjectifs cités précédemment, l'ampleur de l'exclusion sociale est donc nécessairement mesurée de façon détournée, en considérant les caractéristiques des personnes chez qui la rupture de certains liens sociaux semble provoquer des phénomènes « d'exclusion ». Le fait de rester durablement au chômage expose au risque d'exclusion. Or, le taux de chômage de long terme (pendant une période de plus d'un an) a augmenté en 2003 puis s'est stabilisé à un niveau élevé, autour de 4 % de la population active (graphique 4) en dépit d'un certain nombre de mesures actives du marché du travail ciblées sur ce type de personnes sans emploi. Les personnes dont les ressources sont très faibles ont droit à un revenu de remplacement appelé « minimum social » (voir annexe A1). Il existe plusieurs minima sociaux, le plus répandu étant le revenu minimum d'insertion (RMI), qui est inférieur au seuil de pauvreté. Depuis leur création, la part de la population bénéficiaire de ces minima a augmenté fortement jusqu'en 1999, puis a légèrement décroché pour repartir fortement à la hausse en 2004 et concerner plus de 7 % des personnes de plus de 25 ans (graphique 5). En 2003, 45 % des bénéficiaires du RMI le percevaient depuis plus de 3 ans.

Graphique 4. Évolution du chômage de longue durée¹

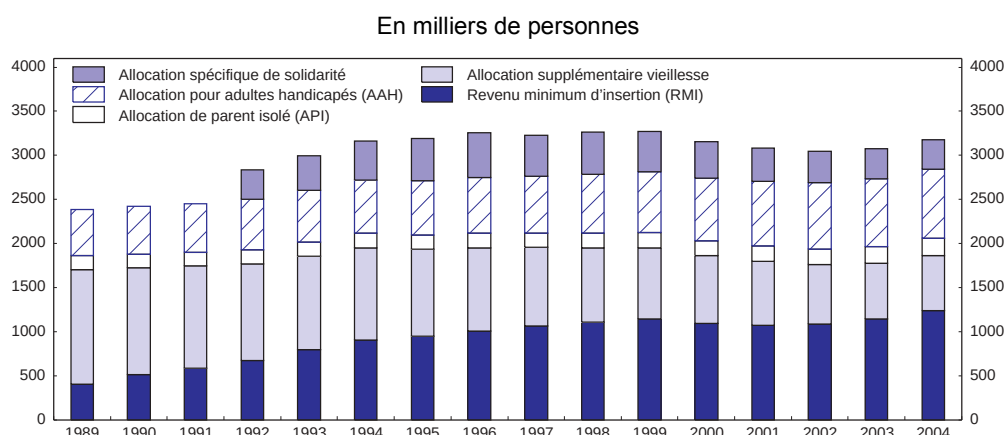
En pourcentage de la population active



1. Une année ou plus.

Source : OCDE, Base de données ELS.

Graphique 5. Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux



Source : Caisse Nationale d'Allocations Familiales ; Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce ; et Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement.

Les personnes fortement exclues qui vivent en marge de la société sont beaucoup plus difficiles à suivre sur le plan statistique. Les personnes sans domicile fixe sont très mal couvertes par les services statistiques. Néanmoins, une enquête sur les sans domicile fixe de l'INSEE menée en 2001 a évalué à 63 500 adultes accompagnés de 16 000 enfants le nombre d'utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chauds qui sont sans domicile (Brousse et de la Rochère, 2002).

Les inégalités se reproduisent

Les inégalités ont des conséquences d'autant plus néfastes sur les personnes et sur l'économie dans son ensemble qu'elles se reproduisent d'une génération à l'autre et donc se traduisent par des inégalités des chances. La mobilité intergénérationnelle ne se mesure pas aisément. Les études disponibles ne mettent pas en évidence de baisse de la mobilité depuis la fin des années 70 (Dupays, 2006 ; Vallet, 2004 ; Lefranc et Trannoy, 2003). Selon cette dernière étude, le degré de mobilité intergénérationnelle, mesuré par l'élasticité des revenus (permanents) des enfants à ceux de leurs pères, en France est intermédiaire, plus fort qu'aux États-Unis et qu'en Grande-Bretagne, mais moins que dans les pays d'Europe du Nord.

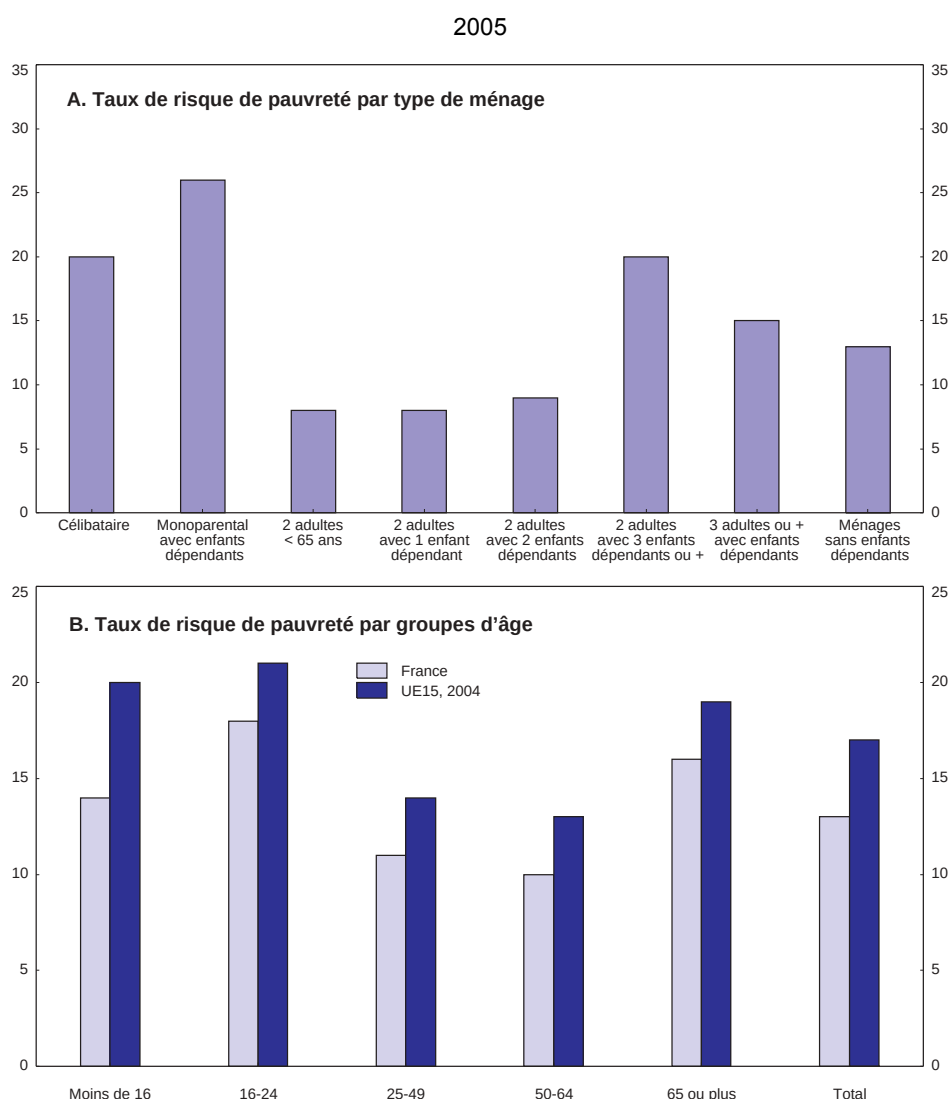
Néanmoins, l'échec scolaire touche particulièrement les enfants des familles à bas revenu. Les écarts dans la réussite scolaire apparaissent dès l'entrée en primaire (CERC, 2004). À 17 ans, 18 % des enfants du premier décile de la distribution des revenus ont arrêté leurs études contre 1 % en moyenne pour les trois déciles les plus favorisés. L'impact de l'origine sociale sur le devenir des enfants ne passe pas uniquement par des effets tels que la transmission du capital social ou les aspirations des parents. Les enfants pauvres ont plus de risques que les autres enfants de se trouver dans des logements surpeuplés ou de développer des risques en matière de santé tels que l'obésité. Ces conséquences concrètes de la pauvreté ont des effets très négatifs sur la réussite scolaire.

L'inégalité des chances dans le système éducatif ne constitue pas l'unique cause de la reproduction des inégalités. À diplôme équivalent, un poids important du réseau social sur le métier et le revenu obtenu limite les rendements de l'éducation pour les personnes issues de milieux défavorisés. Cet effet est amplifié par les anticipations des étudiants sur les rendements du système éducatif (Goux et Maurin, 2001). Or, si l'inégalité des chances sociales devant l'éducation se serait réduite, le rôle du diplôme dans l'accès aux positions sociales se serait également amoindri (Vallet, 2004).

Certains groupes sont particulièrement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale

Couplé avec la structure familiale, l'emploi explique une grande partie des situations de pauvreté (voir ci-dessous). Ceci est d'autant plus vrai que l'on observe une polarisation structurelle de l'emploi au sein des ménages (ONPES, 2006). Entre 1975 et 2002, la part des ménages dans lesquels toutes les personnes susceptibles de travailler ont un emploi a progressé, passant de 57 % à 68 % alors que la part des ménages où personne ne travaille a doublé, passant de 6.3 % à 12.2 %. Les familles monoparentales ayant un enfant à charge sont les plus touchées (graphique 6). Les personnes seules et les couples avec au moins trois enfants sont également fortement concernées.

Graphique 6. Taux de risque de pauvreté monétaire selon certains critères¹



1. Proportion de personnes vivant dans un ménage dont le revenu disponible équivalent, après transferts sociaux, se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Source : Base de données Eurostat.

Tableau 1. **Risque de pauvreté monétaire des immigrés**

Pourcentage des personnes vivant dans un ménage immigré et non immigré qui sont pauvres, seuil de 50 % du revenu médian¹

	Taux de risque de pauvreté
Ménages immigrés	18.0
<i>Dont : Europe :</i>	<i>8.3</i>
<i>Maghreb</i>	<i>27.3</i>
<i>Autres pays</i>	<i>18.0</i>
Ménages non immigrés	5.1
Ensemble des ménages	6.2

Note : Lecture : 8.3 % des personnes vivant dans un ménage immigré d'origine européenne sont pauvres

1. Un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence et son éventuel conjoint sont immigrés.

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 2001.

Les jeunes sont particulièrement touchés par la pauvreté, ce qui s'explique sans doute par la faiblesse de l'intensité de l'emploi pour ces personnes et l'absence d'un revenu de remplacement minimum pour les jeunes de moins de 25 ans. La mise en place d'un revenu minimum pour les retraités et l'élévation des revenus issus des systèmes de retraite ont permis de fortement réduire la pauvreté chez les retraités : le taux de pauvreté, en utilisant le seuil de 50 % du revenu médian, était de plus de 20 % en 1970 et de moins de 5 % en 2002 (ONPES, 2006).

Les enfants sont davantage concernés par la pauvreté que l'ensemble de la population même si le taux de pauvreté en France est significativement inférieur à la plupart des pays de l'OCDE. Néanmoins, 7.5 % des enfants de moins de 16 ans vivaient dans une famille dont les revenus étaient en dessous du seuil de 60 % du revenu médian en 2001 (UNICEF, 2005). La pauvreté des enfants a un statut particulier à deux égards. D'une part, les enfants n'ont pas de moyen d'interagir avec leur environnement économique pour s'extraire de la pauvreté, ce qui accentue la nécessité d'une intervention publique pour réduire la pauvreté des enfants. D'autre part, la mobilité intergénérationnelle n'étant pas parfaite, les risques d'être pauvre adulte sont plus grands lorsque l'on naît pauvre.

Le taux de pauvreté est élevé chez les immigrés, et surtout chez les immigrés venant des pays du Maghreb (tableau 1). Les immigrés (et les personnes issues de l'immigration) sont particulièrement exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale du fait de leurs caractéristiques (voir plus loin).

L'emploi, source principale d'inclusion sociale

L'accès à l'emploi est l'élément déterminant de l'insertion sociale. Les revenus d'activité représentent en moyenne près de 70 % du revenu d'un ménage. Mais, plus qu'un revenu, l'emploi intègre les personnes dans un cadre social. Il doit donc être préféré à une situation de non emploi qui pourrait fournir à la personne le même niveau de ressource mais qui ne l'intègre pas dans la société. De plus, avoir un emploi aide à trouver un logement et donne parfois accès à d'autres droits comme l'accès à des régimes complémentaires de santé et de retraite. Toutefois, pauvreté et chômage ne se superposent pas complètement. La pauvreté étant définie au niveau du ménage, une personne peut être sans emploi mais ne pas être confrontée à la pauvreté si les revenus du ménage sont suffisants. Inversement, avoir un emploi n'écarte pas nécessairement de la pauvreté, soit parce que les revenus de la personne sont insuffisants pour

être au dessus du seuil de pauvreté, soit parce que la situation familiale et la situation face à l'emploi des autres personnes du ménage ne permettent pas de dépasser ce seuil.

Emploi et pauvreté

La faiblesse de l'emploi est la principale cause de la pauvreté ; parmi les personnes pauvres (de plus de 18 ans), 67 % sont sans emploi (tableau 2). Néanmoins, l'emploi n'est pas un rempart absolu contre la pauvreté, 33 % des personnes vivant dans des ménages pauvres (et même 41% si l'on se limite aux personnes de moins de 65 ans) étaient des actifs occupés en 2004 ce qui représentait 5 % de la population. La France se situe dans une situation moyenne par rapport aux autres pays de l'OCDE en termes de pauvreté au travail et par rapport à la moyenne des pays de l'Europe des 15.

Parmi les actifs occupés vivant dans un ménage pauvre, on distingue deux groupes de personnes, les travailleurs à temps complet toute l'année qui représentent une majorité et les travailleurs avec une faible durée du travail, soit des travailleurs à temps partiel, soit des personnes ayant travaillé moins de six mois à temps complet (tableau 3). Plus que le salaire horaire, l'insuffisance de la durée annuelle travaillée est une source importante de pauvreté et d'inégalités. En effet, si le salaire horaire moyen des travailleurs dont le revenu se situe dans le premier décile de la distribution est 36 % de celui des travailleurs du dernier décile, leur salaire annuel moyen n'est que 8 % de celui du dernier décile (CERC, 2006). La pauvreté vient donc essentiellement de la faiblesse de l'emploi en termes, soit du nombre de personnes travaillant dans le ménage, soit d'insuffisances de la durée annuelle travaillée, soit les deux à la fois.

L'insécurité de l'emploi, c'est-à-dire l'alternance de périodes d'emploi et de non emploi, expose à la pauvreté. Les personnes subissent alors des fluctuations de revenu liées à la perte du salaire et n'ont pas droit à l'assurance chômage si elles n'ont pas suffisamment contribué. De fait, plus d'un quart des demandeurs d'emploi ne perçoivent aucune indemnisation ni prestation sociale ; le plus souvent il s'agit de jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas suffisamment contribué à l'assurance chômage et n'ayant pas droit au RMI. Les délais dans la perception des prestations sociales accroissent ces problèmes. Cette insécurité, mesurée par la probabilité de transition de l'emploi vers le non emploi, est plus forte en France que dans beaucoup d'autres pays européens (CERC, 2005). L'insécurité de l'emploi ne se confond pas avec

Tableau 2. Répartition des personnes pauvres selon leur activité BIT

Seuil de 60 % du revenu médian, 2004

	Milliers	Pourcentage des personnes pauvres de 18 ans et plus
Actifs	2 445	50
Actif occupé	1 594	33
Chômeur	851	17
Inactif de 18 ans ou plus	2 421	50
Étudiants de 18 ans ou plus	322	7
Inactifs de 18 à 64 ans	1 123	23
Retraités ou inactifs de 65 ans ou plus	977	20
Ensemble de la population de 18 ans ou plus	4 866	100
Enfants de moins de 18 ans	2 001	-
Ensemble de la population	6 867	-

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux.

Tableau 3. **Composition des actifs pauvres selon le statut d'emploi dominant dans l'année**
2004, en pourcentage

	Actifs pauvres	Actifs non pauvres
Ensemble	100	100
Chômage dominant non indemnisé	21	3
Chômage dominant indemnisé	19	5
Emploi à temps partiel subi	5	3
Emploi à temps partiel choisi	11	10
Emploi à temps complet de 6 à 12 mois	9	7
Emploi à temps complet toute l'année	35	72

Source : Rapport de l'ONPES (2006).

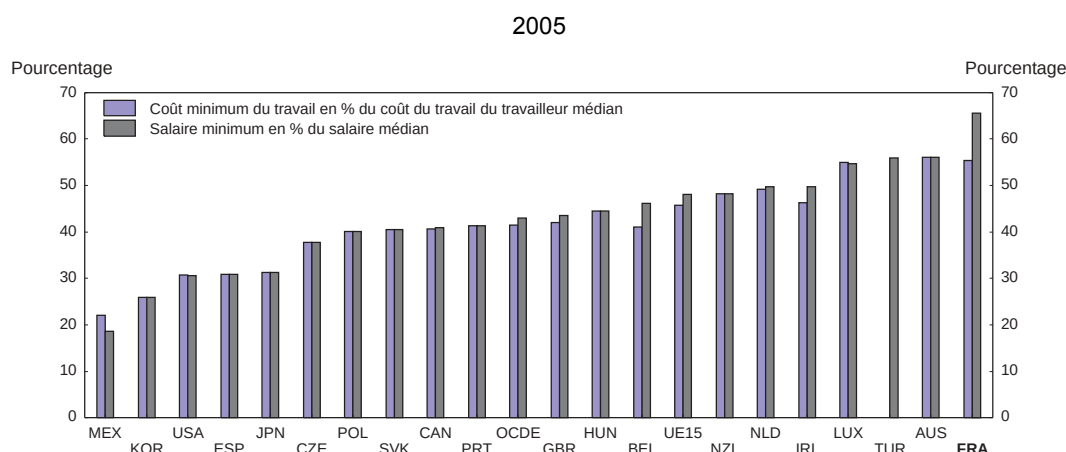
l'instabilité de l'emploi qui désigne la rupture du lien entre un salarié et une entreprise mais qui peut être suivie d'une reprise très rapide d'un autre emploi. Si l'instabilité est sans doute plus difficile à vivre pour les personnes que la stabilité d'une relation avec un même employeur, elle n'expose pas nécessairement à des risques de pauvreté accrus. En outre, elle permet l'adaptation du marché du travail aux fluctuations de l'environnement économique.

Pour lutter contre la pauvreté, les politiques doivent chercher à accroître le taux d'emploi et la durée annuelle travaillée plutôt que de tenter de renforcer le lien entre le salarié et une entreprise particulière. Plusieurs réformes, ont été proposées dans la précédente *Étude économique* sur la France (OCDE, 2005b). Certaines sont reprises et approfondies dans les sections suivantes.

Coordonner les politiques de hausses du salaire minimum, d'allègements de cotisations sociales et de prestations liées à l'exercice d'un emploi

Il est en général admis qu'un salaire minimum modéré peut contribuer à la lutte contre la pauvreté en assurant un revenu minimum aux travailleurs et en encourageant la participation au marché du travail (OCDE, 2006a). Le salaire minimum légal en France, le SMIC, représente plus de 65 % du salaire médian (graphique 7), ce qui constitue le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. Néanmoins, un ménage

Graphique 7. **Coût minimum du travail dans les pays de l'OCDE**



1. Le coût du travail est la somme du niveau de salaire et de la contribution à la sécurité sociale correspondante payée par l'employeur.

Source : Economic Policy Reforms: Going for Growth, 2007.

salarié gagnant un SMIC à temps plein sur toute l'année, avec un ou deux enfants à charges, avec les différents transferts sociaux perçus, avait en 2003 un revenu inférieur au seuil de pauvreté à 60 % (mais supérieur au seuil de 50 %). Pour dépasser le seuil de pauvreté à 60 % du revenu, quelque soit le nombre d'enfants à charge, le ménage doit avoir un revenu de 1.3 SMIC (CERC, 2007). Ce seuil devrait toutefois être réduit en 2007, en raison de l'augmentation des prestations liées à l'exercice d'un emploi (voir ci-dessous).

En contrepartie, un salaire minimum élevé exclut les travailleurs à faible productivité du marché du travail. De plus, le salaire minimum et ses hausses bénéficient à des travailleurs à bas salaire mais qui ne sont pas nécessairement concernés par la pauvreté puisque la situation d'un ménage vis-à-vis de la pauvreté dépend de sa composition et de l'emploi des autres personnes du ménage. Pour ces raisons le salaire minimum n'est pas l'outil le plus efficace pour lutter contre la pauvreté au travail.

L'impact du SMIC sur le coût du travail est en partie atténué par de nombreux allègements de cotisations sociales, mais le coût du travail relatif au niveau du SMIC reste parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Dans ces conditions, l'effet négatif du SMIC sur la demande de travail risque d'être plus fort

que l'effet positif sur l'offre de travail, et de fait, les études disponibles ont montré l'impact négatif du coût du travail sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés en France⁴. En effet, l'impact positif important sur l'emploi des politiques de baisses de cotisations sociales pour les salaires proches du SMIC mises en place de 1993 à la fin des années 90 démontre que la demande de travail peu qualifié est relativement sensible à son coût. L'étude économique sur la France précédente recommandait de bloquer la progression du SMIC réel au cours des prochaines années. En 2006, le retour au mécanisme traditionnel de revalorisation a conduit à un ralentissement du Smic (+3.0 % de progression en 2006, après un peu plus de +5.0 % par an en moyenne de 2003 à 2005) mais à une hausse plus élevée que l'inflation des prix (+1.9 % au cours de la période de référence). Pour faciliter l'accès des travailleurs à faible productivité au marché du travail, et ainsi les aider à sortir des trappes à pauvreté, le gouvernement doit maîtriser les hausses du SMIC futures et laisser le coût du travail au niveau du SMIC baisser par rapport à celui au niveau du salaire médian.

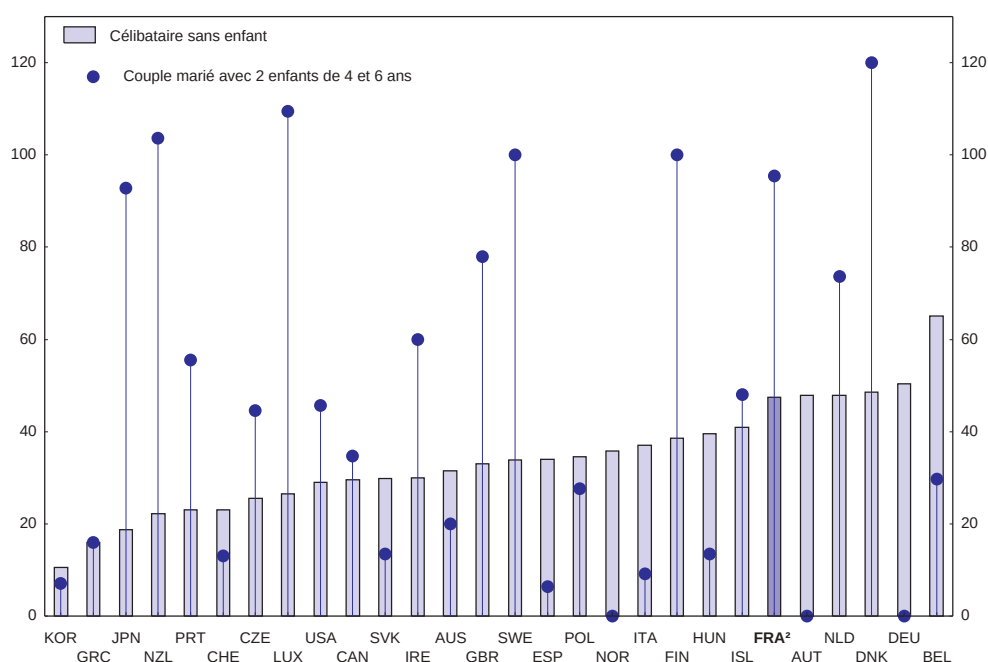
Parallèlement, les prestations liées à l'exercice d'un emploi doivent être utilisées pour lutter contre la pauvreté au travail mais aussi pour inciter les personnes sans emploi à (re)prendre un travail. Les gouvernements successifs ont significativement réduit les trappes à inactivité, par exemple en créant puis en modifiant la prime pour l'emploi (encadré 1), crédit d'impôt pour les salariés exerçant un emploi peu rémunéré, et en développant la possibilité de cumuler pendant une période de temps limitée les revenus d'activité et un minimum social (annexe A1). En conséquence, les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) pour les personnes à bas revenus reprenant un emploi ont baissé. La possibilité de cumuler les revenus d'activité avec l'allocation implique que, pendant la possibilité de cumul total, les taux d'imposition sont bien inférieurs à 100 % (graphique 8). Toutefois, une fois la durée de cumul écoulée, ils restent proches de 100 % pour un emploi au SMIC à temps très partiel (graphique 9).

En 2006, le gouvernement a introduit deux primes supplémentaires au système d'intéressement des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de certains minima sociaux (RMI, API, ASS) qui retrouvent un emploi de plus de 52 % de la durée légale du travail (encadré 1). Celles-ci accroissent significativement les revenus de la personne qui reprend un emploi lors de l'année de reprise de l'emploi. Il serait important d'évaluer cette réforme, compte tenu notamment des effets de seuils probables induits.

4. Les résultats de ces études vont dans le même sens, même si la sensibilité de l'emploi aux coûts varie, et sont résumés dans Jamet (2006).

Graphique 8. Taux marginaux d'imposition dans les pays de l'OCDE¹

2004



1. Pour une personne prenant un emploi, ne recevant pas d'allocations chômage et gagnant 67 % du salaire ouvrier moyen. Dans le cas du couple, la personne en emploi gagne 67 % du salaire ouvrier moyen.
2. La possibilité de cumul des revenus du travail avec les revenus de remplacement pendant une durée limitée est prise en compte.

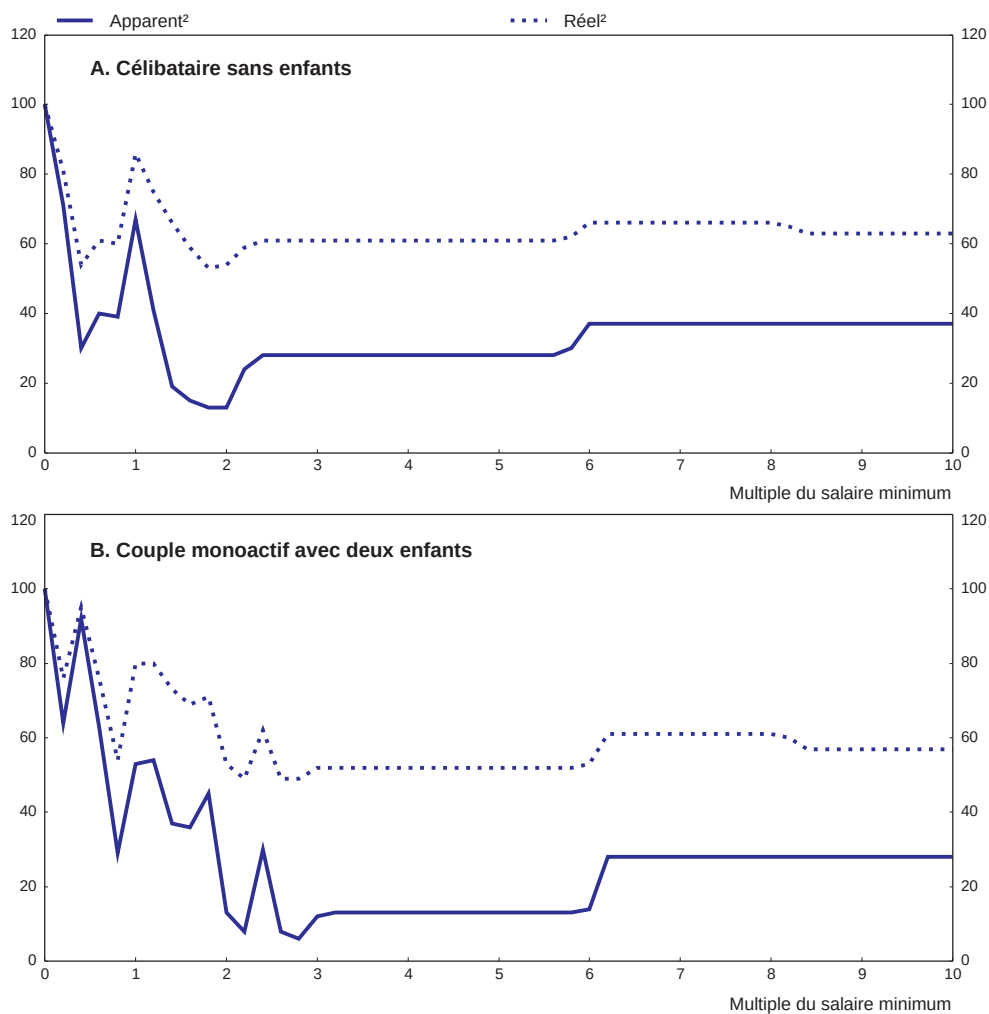
Source : OEDÉ, base de données, *Prestations et Salaires*.

Un certain nombre d'aides aux personnes à bas revenus, les droits connexes, sont associées à leur statut, c'est-à-dire au type de revenu de remplacement qu'elles reçoivent. Le fait de changer de statut leur fait perdre l'accès à ces aides, ce qui est également à l'origine de trappes à inactivité. C'était le cas de l'exonération de la taxe d'habitation et des aides au logement mais le gouvernement a réformé ces dispositifs pour réduire les risques de trappes à inactivité. La couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), qui est attribuée automatiquement aux bénéficiaires du RMI, est toujours à l'origine de trappes à inactivité (Hirsch, 2005). L'aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé n'a permis de réduire que partiellement cet effet de seuil. En outre, les droits connexes associés aux revenus de l'inactivité sont importants au niveau local (réduction ou exonération des frais de cantine, de transports, ...). Il est très difficile de mesurer précisément l'impact de ces droits connexes locaux sur les taux marginaux d'imposition, mais l'étude d'Anne et L'Horty (2002) sur des collectivités locales particulières montre que les effets sont potentiellement significatifs. Il faudrait donc limiter les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut. La CMUC et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé devraient être revues pour limiter les effets de seuil existants. Le gouvernement devrait communiquer avec les collectivités locales pour les amener à revoir leur logique d'attribution des droits connexes en fonction du statut et s'orienter vers une logique d'attribution en fonction des ressources.

Un autre obstacle important à la reprise d'emploi provient de la complexité du système des prestations sociales et de leurs changements fréquents. Il en résulte qu'il est très difficile pour une personne de connaître les avantages financiers à la reprise d'emploi. Pour accroître l'efficacité des dispositifs, il faudrait les simplifier et les stabiliser dans le temps afin de limiter l'incertitude sur les gains financiers à la reprise d'emploi.

Graphique 9. Taux marginal d'imposition effectif en France¹

Pourcentage, 2007



1. La possibilité de cumul des revenus du travail avec les revenus de remplacement pendant une durée limitée n'est pas prise en compte.
2. Le TMIE "apparent" est calculé à partir des taxes et contributions marginales à la charge du salarié, et de la perte d'une partie des prestations sociales. Le taux "réel" est égal au taux apparent plus l'impact à la marge sur les contributions à la charge de l'employeur.

Source : Ministère des Finances.

Encadré 1. Mesures mises en place par les gouvernements pour accroître les gains financiers de l'emploi

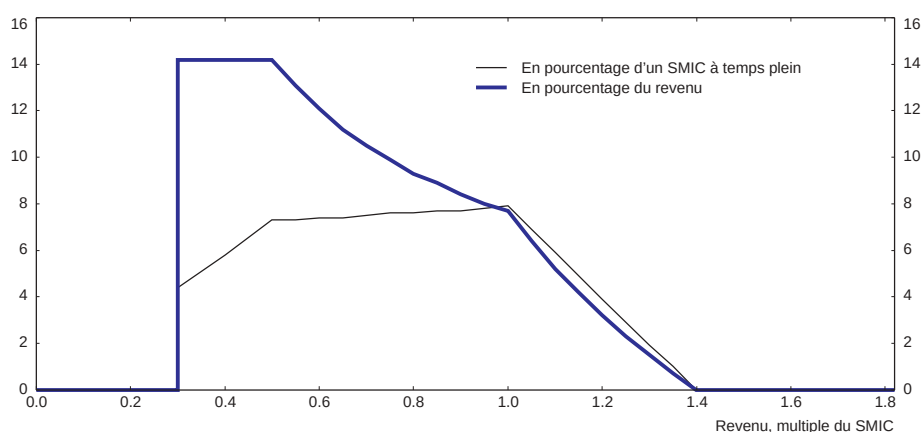
Les gouvernements ont introduit plusieurs dispositifs pour rendre le travail payant :

- Depuis 2001, il existe un crédit d'impôt, la prime pour l'emploi (PPE), pour les personnes exerçant un emploi et dont les revenus d'activité sont compris dans une certaine fourchette. Ce dispositif a été révisé à plusieurs reprises, en particulier en 2006. La PPE est perçue par les personnes dont le revenu d'activité est supérieur à 30 % du SMIC mensuel et jusqu'à un seuil qui dépend de la situation familiale mais peut atteindre 2.1 SMIC pour un isolé ou un couple mono-actif avec deux enfants à charge. Elle est calculée sur la base des revenus de l'année précédente, et, pour les personnes ayant bénéficié de la prime l'année précédente, elle est perçue mensuellement depuis 2006. La prime est maximale pour un emploi au SMIC (graphique 10).
- Depuis mars 2006, l'intéressement à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires de certains minima sociaux (ASS, RMI, API, voir annexe A1 a été modifié :
 - pour les personnes reprenant un emploi de moins de 78 heures par mois, l'ancien système de cumul de l'allocation de minimum social avec les revenus d'activité est maintenu. Les bénéficiaires peuvent cumuler intégralement les deux sources de revenu pendant le trimestre de reprise d'activité et le trimestre suivant, puis le cumul est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants ;
 - les personnes reprenant un emploi dont la durée travaillée est d'au moins 78 heures par mois cumulent intégralement leur allocation et leurs revenus pendant le trimestre de reprise d'activité et le trimestre suivant, et reçoivent deux primes supplémentaires. Elles consistent en une prime de 1000 euros perçue au quatrième mois (la prime de retour à l'emploi) et une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros pour les isolés, et 225 euros pour les autres, perçue pendant neuf mois.

Au total, un bénéficiaire isolé d'un des minima sociaux cité précédemment reprenant un emploi payé 60 % du SMIC reçoit dans l'année qui suit sa reprise de travail 4 644 euros¹, soit 63 % de son salaire. Une personne ayant les mêmes caractéristiques mais reprenant un emploi payé 50 % du SMIC perçoit 3 779 euros, soit 62 % de son salaire².

Graphique 10. Prime pour l'emploi et revenus d'activité

Pour un célibataire sans enfant, 2007



Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

1. Sur la base des montants des primes sur les revenus de 2006, perçus en 2007 : 1 408 euros dus au cumul temporaire de l'allocation et du revenu d'activité, 886 euros de prime pour l'emploi, 1 000 euros de prime de retour à l'emploi et 9 fois 150 euros de prime forfaitaire.
2. 2 907 au titre du cumul et 872 de prime pour l'emploi.

Pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, la PPE, le SMIC et les allègements de cotisations sociales doivent être utilisés de façon cohérente. En particulier, il existe une meilleure solution que des hausses de SMIC combinées à de nouveaux allègements de cotisations sociale. Le SMIC devrait progresser moins vite que le salaire médian ce qui réduirait le coût relatif du travail peu qualifié et réduirait mécaniquement le poids des allègements de cotisations sociales, qui sont proportionnels au SMIC, dans le PIB. Une partie des ressources disponibles pourrait être utilisée pour accroître la prime pour l'emploi et celle-ci pourrait être mieux ciblée sur les publics les plus exposés aux situations de pauvreté. Il est vrai que des prestations sociales, ciblées sur les ressources des ménages, plus élevées ont tendance à accroître les TMIE tels qu'ils sont perçus par les employés puisque que tout revenu supplémentaire s'accompagnera d'une baisse des prestations perçues. Par exemple, dans le cas d'un couple bi actif qui ne bénéficie pas de la prime pour l'emploi, il y a une incitation pour que l'un des deux réduisent son activité pour pouvoir en bénéficier, surtout si le couple peut ainsi réduire les frais de garde des enfants. Ainsi, la pauvreté peut être réduite mais en même temps, les trappes à inactivité peuvent être renforcées. Pour cette raison, il n'est pas facile de trouver une combinaison plus efficace des instruments. Néanmoins, le système actuel de réductions des cotisations sociales qui s'éliminent progressivement quand le salaire augmente est en lui-même à l'origine d'un TMIE perçu comme élevé par l'employeur. Un tel phénomène de « trappe à bas salaires » n'a cependant pas encore pu être mis en évidence dans les études existantes sur ce sujet. A terme, il serait sans doute possible de réduire cette partie du TMIE avec un autre dosage des instruments où le SMIC pèserait moins sur le coût du travail peu qualifié. Par ailleurs, la comparaison de ces taux dans les pays de l'OCDE montre que ceux-ci sont relativement élevés en France ; il est possible de les baisser globalement même s'ils resteraient élevés pour des ménages avec des caractéristiques particulières. Avec cette combinaison différente des instruments, le coût de la lutte contre la pauvreté pèserait davantage sur l'État et moins sur le coût du travail. Ceci permettrait d'accroître l'emploi et de limiter les phénomènes d'exclusion et de perte de capital humain. Néanmoins à court terme, une baisse significative des allègements de cotisations sociales patronales entraînerait une forte augmentation du coût du travail au niveau du Smic et serait néfaste à l'emploi.

La législation pour la protection de l'emploi crée des inégalités entre travailleurs

L'insécurité de l'emploi est concentrée en premier lieu sur les salariés les moins qualifiés, ce qui s'explique en partie par le dualisme important entre les emplois en contrat à durée indéterminée (CDI), encadrés par une protection de l'emploi rigide qui rend très coûteuse la rupture du lien entre salariés et employeurs, et les autres emplois par lesquels les ajustements s'opèrent (OCDE, 2005b). Mais ce dualisme accroît aussi l'insécurité pour les travailleurs en contrats permanents car s'ils perdent leur emploi, ils ont de fortes chances de rencontrer des difficultés importantes à en trouver un autre.

Le gouvernement a introduit en 2005 de nouveaux contrats, les « contrats nouvelle embauche » (CNE), réservés aux entreprises de 20 salariés au plus. Ce sont des contrats à durée indéterminée, mais pendant les deux premières années, le contrat peut être rompu sans motif particulier et la durée du préavis est plus courte que pour un CDI (deux semaines dans les six premiers mois et un mois ensuite). L'entreprise peut ainsi échapper aux contraintes liées à l'obligation de justifier le licenciement pendant cette période. En contrepartie de cette flexibilité accordée à l'entreprise, celle-ci doit verser des indemnités plus élevées que dans le cadre d'un CDI⁵. Le salarié a également le droit de percevoir les allocations chômage et, s'il ne justifie pas d'une activité suffisante pour bénéficier de ces allocations, il a droit à une allocation forfaitaire, équivalente à un mois d'indemnité forfaitaire pour les personnes ayant travaillé au moins 4 mois. Ces mesures assouplissent la législation sur la protection de l'emploi pour les entreprises

5. Elles comprennent d'une part, une indemnité versée directement au salarié égale à 8 % du montant total de la rémunération brute due au salarié depuis la conclusion du contrat, d'autre part, une indemnité versée aux caisses d'allocation chômage pour financer les actions d'aides renforcées au retour à l'emploi dont le salarié bénéficiera, égale à 2 % de la rémunération brute due au salarié depuis le début du contrat.

pouvant bénéficier de ces contrats mais complexifient davantage la situation existante en introduisant un nouveau type de contrat. De plus, ces contrats étant limités à certaines entreprises, ils introduisent de nouvelles inégalités entre salariés, les salariés des petites entreprises étant déjà dans une situation différente des salariés des grandes entreprises (CERC, 2005).

Pour réduire l'insécurité globale de l'emploi, faciliter les transitions du non emploi vers l'emploi et redistribuer les risques de perte d'un emploi de façon plus égale entre les salariés, les efforts d'assouplissement de la législation de l'emploi doivent continuer. Les réflexions sur l'harmonisation de la protection de l'emploi pour les différents types de contrats et l'instauration d'un contrat unique doivent être poursuivies (encadré 2). L'ensemble des façons de faire évoluer la législation sur la protection de l'emploi dans cette direction doivent être considérées, par exemple en assouplissant la définition du licenciement économique qui pour l'instant est strictement limité aux cas où il est nécessaire pour maintenir la compétitivité de l'entreprise mais où il ne peut pas être utilisé pour accroître la compétitivité, en simplifiant la procédure, en donnant la possibilité aux entreprises de se décharger des obligations de reclassement en échange d'une participation financière aux services de l'emploi ou en développant les accords collectifs sur ces questions.

Encadré 2. Adaptabilité du « contrat unique » au cas français ?

Pour mettre fin au dualisme du marché du travail, plusieurs rapports ont proposé de réfléchir à l'instauration d'un contrat unique (Blanchard et Tirole, 2003 ; Camdessus, 2004 et Cahuc et Kramarz, 2005). Les types de contrat unique proposés par ces différents rapports varient quelque peu entre eux mais ils s'accordent autour de l'idée d'avoir un unique contrat à durée indéterminée où les droits relatifs à la protection de l'emploi et à l'indemnisation se renforcent progressivement en fonction de l'expérience avec l'employeur. Parallèlement, les possibilités pour les employés de contester le licenciement devant un tribunal seraient réduites, et les obligations des entreprises en termes de procédure à suivre et de mesure de reclassement à mettre en place seraient allégées. Le contrat unique est repris par l'OCDE lors de la réévaluation de sa stratégie pour l'emploi et le modèle autrichien où le coût en partie imprévisible du licenciement économique est remplacé par un système de compte d'épargne individuel y est présenté. Les employeurs contribuent d'un certain pourcentage des salaires aux comptes individuels des salariés dès le premier jour d'embauche.

Lorsque le salarié quitte l'entreprise, il a le choix, soit d'utiliser ce compte comme une indemnité de licenciement soit de le conserver. S'il est embauché par une autre entreprise, celle-ci cotisera sur le compte du salarié. Ce type de contrat a l'avantage d'éliminer l'incertitude qui porte sur le coût de licenciement et le dualisme du marché du travail. Toutefois, ce compte étant une forme d'épargne obligatoire, il ne fournit pas une assurance en cas de licenciement, ce qui reste le rôle de l'assurance chômage.

La mise en place de ce type de contrat a été discutée au sein du Conseil d'Orientation de l'Emploi et commence à donner lieu à des articles sur la question (Barthélémy *et al.*, 2006). Alors que cette solution suscitait beaucoup d'enthousiasme à la sortie des premiers rapports, les discussions au sein du COE avec les syndicats, le gouvernement et les experts ont conduit au sentiment que la mise en œuvre de ce contrat unique soulèverait des difficultés importantes. Les arguments sont de deux types :

- 1) L'argument légal. Une suppression de la place du pouvoir judiciaire dans la relation entre l'employeur et l'employé est contraire aux principes du droit français. Ces principes ne proviennent pas seulement du droit du travail mais aussi du droit commun auquel le droit du travail est soumis chaque fois que le code du travail n'a pas de règles particulières. Des notions comme « la bonne foi » et « l'abus de droit » sont essentielles dans le droit du travail. Ainsi, il n'est pas possible pour le salarié, même dans le cas d'une rupture d'un commun accord, de renoncer au droit de saisir le juge d'une demande d'indemnisation du licenciement ou d'une demande de son annulation. Il n'est pas non plus possible de fixer un plafond aux indemnités de licenciement, ce qui constitue la source essentielle de l'incertitude sur le coût du licenciement, car le préjudice subi ne pourrait être alors dans tous les cas pleinement réparé, ce qui est contraire aux principes du droit. Enfin, la France est l'un des huit pays de l'OCDE signataires de la convention avec l'organisation internationale du travail selon laquelle un salarié ne peut être licencié sans motif valable et a le droit de déposer un recours devant un organisme impartial.

- 2) L'argument d'économie politique. L'autre argument souvent avancé est que si un accord était trouvé, le contrat unique qui en résulterait pourrait être assez différent du contrat économiquement efficace. Pour certains, il y aurait un risque que le CDD soit supprimé et que le CDI soit modifié à la marge pour mettre en place une indemnité de licenciement croissante avec l'expérience, mais toujours avec un rôle important du pouvoir judiciaire et des obligations restrictives pour les entreprises. Dans ce cas, la flexibilité que permet le CDD serait perdue alors que le « nouveau » CDI n'en procurerait pas suffisamment aux entreprises pour s'ajuster aux chocs. Ce type d'argument conduit un ensemble de personnes, dont les syndicats d'entreprises, à vouloir conserver le CDD.

Un système de protection sociale développé mais pas pleinement efficace

La capacité d'un pays à réduire la pauvreté à travers les dépenses sociales dépend du ciblage de ces politiques sur les personnes touchées par la pauvreté et de leur efficacité. L'ampleur de ces dépenses est également un élément déterminant. Toutefois, les dépenses sociales devant être financées, il convient de trouver un juste équilibre entre l'ampleur des dépenses et le coût qu'elles représentent pour l'économie du pays.

En France comme dans les autres pays de l'OCDE, les objectifs du système de protection sociale sont multiples : faciliter l'accès au système de santé, à un logement, à l'éducation, aider les familles avec des enfants, fournir un revenu minimal aux personnes les plus démunies, et aider les personnes écartées du marché du travail à trouver un emploi. Le poids attribué à chacun des objectifs détermine les caractéristiques d'un système. En particulier, deux dimensions principales caractérisent les différents systèmes : le degré de ciblage sur les personnes les plus pauvres et donc la mise sous condition de ressource des transferts, et le degré de conditionnalité des aides à des obligations de la part des bénéficiaires (tableau 4). Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le système actuel reste modérément ciblé sur les personnes les plus pauvres et les transferts sont peu conditionnels à des obligations de la part des bénéficiaires. Les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées sont présentées dans l'annexe A1. Il existe également des avantages fiscaux pour les personnes avec peu de ressources (OCDE, 2005b).

Tableau 4. Principaux dispositifs du système de protection sociale selon deux caractéristiques : la mise sous conditions de ressource et la mise sous condition de recherche ou d'exercice d'un emploi

		Conditionnalité à la recherche ou l'exercice d'un emploi		
		Nulle	Recherche d'emploi	Exercice d'un emploi
Conditions de ressource	Non	– Allocation familiale – Assurance santé	– Allocations chômage – Emplois publics – Service public de l'emploi (formation, aide à la recherche d'emploi)	– Salaire minimum – Protection de l'emploi – Formation professionnelle – Aide à la garde d'enfant
	Oui	– Autres aides familiales – Minima sociaux (dont le RMI et l'API) – Complément santé – Aides au logement – Aide à l'éducation – Transport – Alimentation – Aide d'urgence	– Minimum social ASS	– Prime pour l'emploi – Aide complémentaire à la garde d'enfant

Source : OCDE.

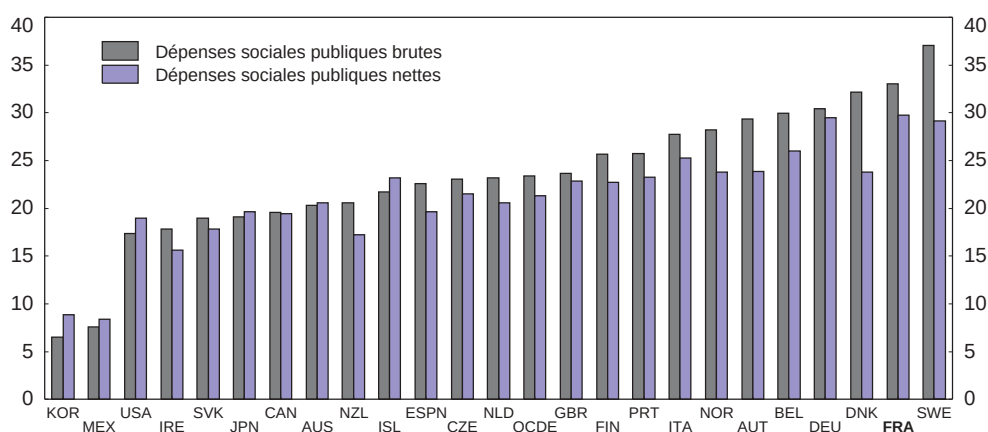
Les dépenses sociales sont élevées mais relativement peu ciblées

Le poids des dépenses sociales publiques⁶ en France est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE et représente plus de 30 % du PIB. Depuis le milieu des années 90, les dépenses sociales exprimées en pourcentage de PIB sont stables. Leur niveau élevé provient du poids des retraites et des dépenses de santé. « L'effort social » du pays, ou les dépenses sociales nettes, est l'écart entre les dépenses sociales et les impôts payés sur ces dépenses par les bénéficiaires, en incluant les avantages fiscaux ayant des objectifs sociaux (Ladaïque et Adema, 2005). Les dépenses sociales nettes de la France étaient les plus élevées de l'OCDE, atteignant 30 % du PIB en 2003 (graphique 11).

Les dépenses sociales permettent de réduire les inégalités et, en particulier, le taux de pauvreté (graphique 12). Toutefois, d'autres pays dans lesquels les dépenses sociales sont davantage ciblées sur les personnes les plus pauvres, réduisent davantage le taux de pauvreté pour un montant similaire de dépenses sociales. De ce point de vue, l'efficacité des dépenses sociales pourrait donc être améliorée. Néanmoins, l'intensité de la pauvreté, mesurée comme la distance du revenu des personnes pauvres par rapport au seuil de pauvreté est relativement faible en France par rapport aux autres pays européens (graphique 13). Les dépenses sociales permettent donc de rapprocher significativement les revenus des personnes pauvres du seuil de pauvreté.

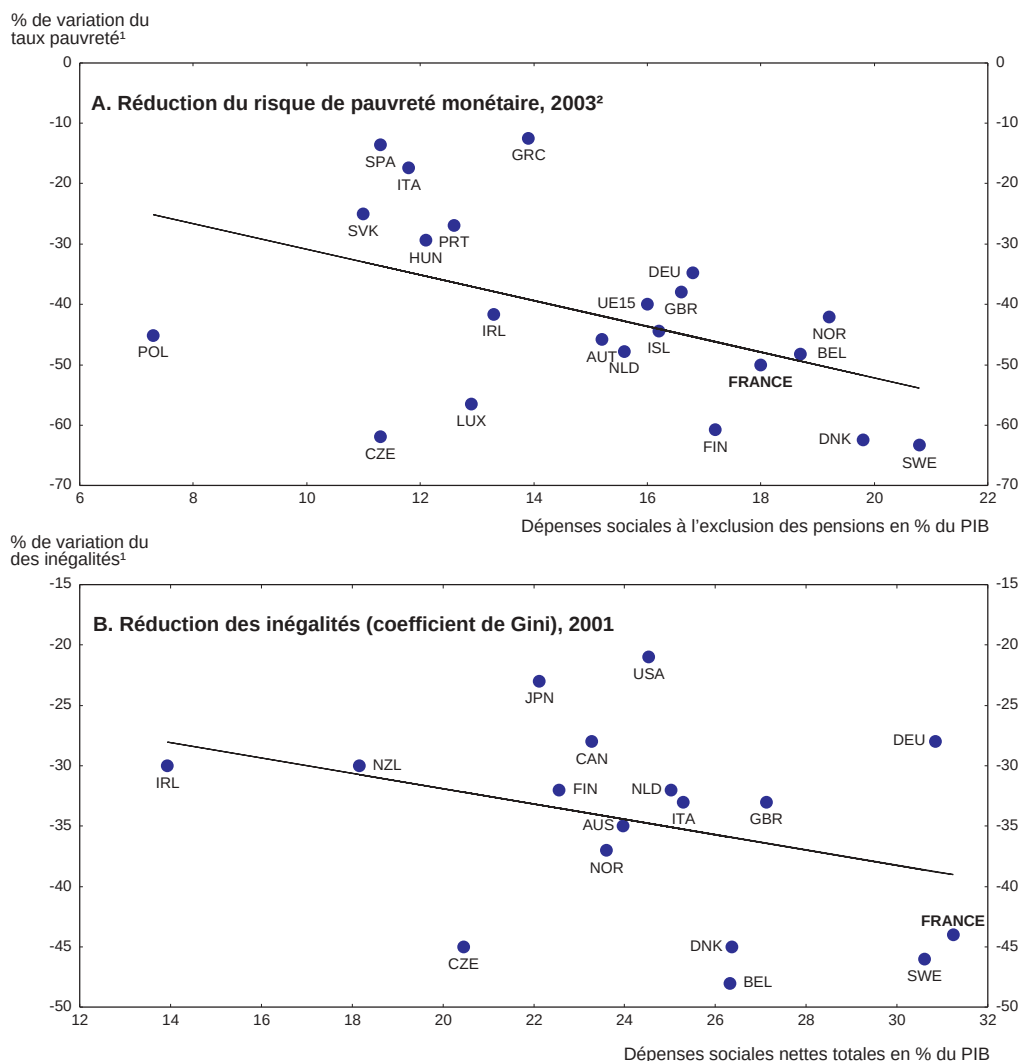
Graphique 11. **Dépenses sociales brutes et nettes**

En pourcentage du PIB aux coûts des facteurs, 2003¹



1. L'indicateur des dépenses sociales nettes permet d'harmoniser la mesure du poids des prestations sociales en tenant compte de la diversité des systèmes d'imposition et constitue le meilleur indicateur disponible de l'effort social. Pour autant, cet indicateur ne prend pas en compte les allègements fiscaux pour les retraites. Pour plus de détails voir OCDE (2007), *Base de données des dépenses sociales*, www.oecd.org/els/social/dépenses
 Source : OCDE (2007), Base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

6. Les dépenses sociales privées sont peu élevées en France.

Graphique 12. Réduction du taux de pauvreté et des inégalités par les dépenses sociales¹

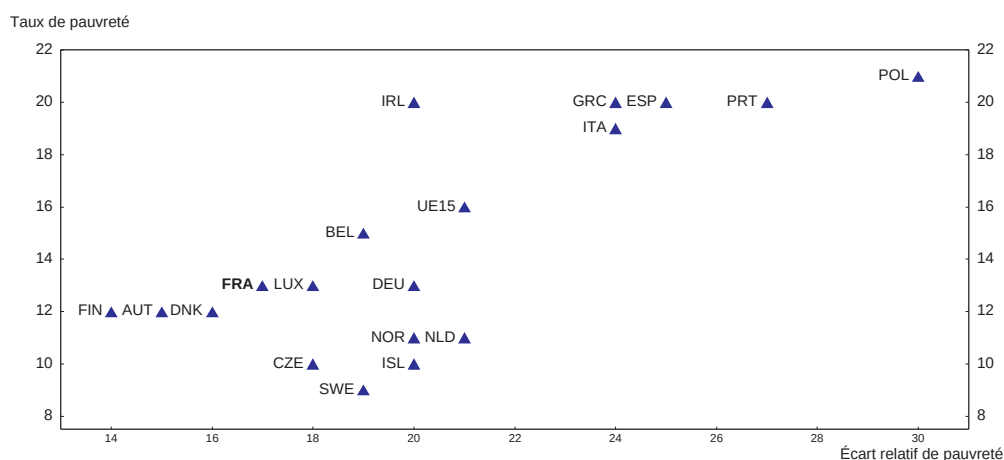
1. Pourcentage de réduction des deux indicateurs (taux de pauvreté et coefficient de Gini) engendrée par l'inclusion des transferts sociaux.
2. 2004 pour l'Islande, l'Italie et la Suède.

Source : Base de données Eurostat ; et Forster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the second half of the 1990s, OECD Social Employment and Migration Working Papers, n° 22.

L'ampleur des transferts reçus par les 20 % les plus pauvres est relativement faible par rapport aux montants reçus par les 20 % les plus riches (Whiteford, 2006). Néanmoins, comme le poids des dépenses sociales est élevé en France, le poids des transferts en direction du plus bas des quintiles s'élevait à près de 6 % du revenu disponible de l'ensemble des ménages en 2000, soit plus que la moyenne OCDE. Dans les pays du Nord de l'Europe où le poids des dépenses sociales est équivalent mais où ces dépenses sont davantage ciblées sur les plus pauvres, les transferts envers les 20 % les plus pauvres atteignent 8 à 9 % du revenu disponible.

Graphique 13. Intensité de la pauvreté¹

2005



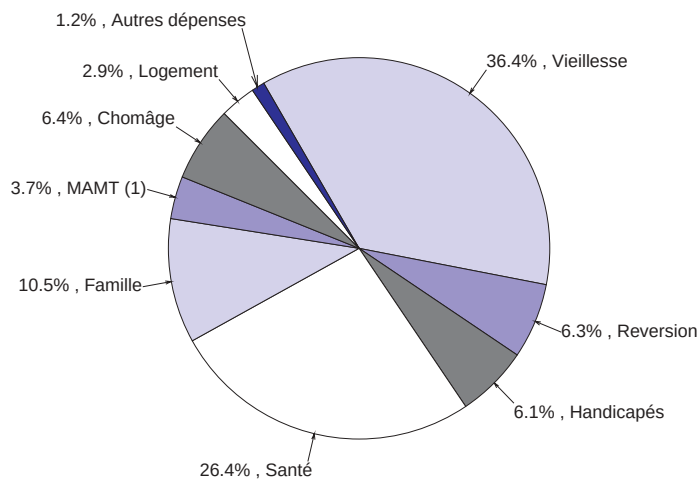
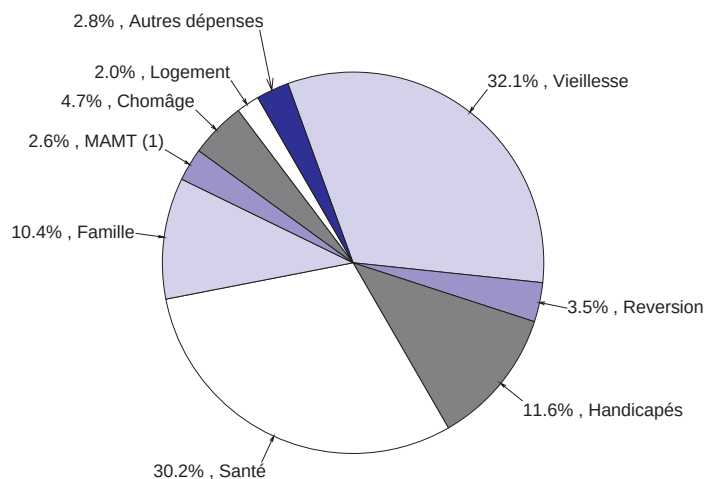
- 1 L'intensité de la pauvreté est calculée comme la différence entre la médiane du revenu médian des personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté (à 60%), exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté.

Source : Eurostat.

Le faible ciblage du système de protection social français provient du poids des dépenses de retraite et de santé qui ne sont pas placées sous condition de ressource (graphique 14). Les dépenses envers la famille sont également peu ciblées. Les allocations familiales de base sont accordées à partir du deuxième enfant sans condition de ressource et leur montant devient important à partir du troisième enfant. Néanmoins, il existe des compléments pour les familles dont les ressources sont faibles et une allocation sous condition de ressource pour les enfants de moins de trois ans. Ce système conduit à une redistribution verticale modérée : les enfants dont le revenu appartient au premier quartile de la distribution reçoivent 38 % des prestations familiales, ce qui est supérieur à la moyenne de l'Union européenne (35 %), mais inférieur à la proportion de 50 % atteinte en Espagne ou en Irlande (Lapinte, 2002). Toutefois, d'autres prestations bénéficiant aux familles avec enfants, le taux de pauvreté des enfants est faible en France par rapport aux autres pays de l'OCDE alors qu'avant transferts, il est le plus élevé des pays de l'OCDE après le Mexique (OCDE, 2006b).

Graphique 14. **Nature des dépenses publiques sociales**

En pourcentage du PIB au prix des facteurs, 2003

A. France**B. OCDE**

Source : OCDE (2007), base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

Le système des minima sociaux n'est pas un rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Il existe un ensemble de « minima sociaux » (neuf) qui sont des revenus perçus sous condition de ressource, et pour tous sauf un, sans obligation de recherche d'emploi (ils sont détaillés en annexe A1). Trois de ces minima, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation parent isolé (API) sont dirigés vers une population potentiellement active. L'allocation supplémentaire vieillesse et l'allocation supplémentaire d'invalidité ont pour objectif de compenser une situation d'inactivité permanente ou durable. L'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation d'insertion (réservées aux détenus libérés, aux rapatriés, aux réfugiés, aux demandeurs d'asile) et l'allocation équivalent retraite concernent des personnes dont une partie est potentiellement active mais qui, de par leur caractéristiques, font face à des problèmes particuliers. Enfin, l'allocation veuvage est versée aux conjoints survivants de personnes décédées.

Les bénéficiaires de minima sociaux, selon le dispositif auquel ils appartiennent, n'ont pas les mêmes droits ni les mêmes devoirs alors que les caractéristiques de ces personnes ne justifient pas ces inégalités de traitement (Mercier et de Raincourt, 2005). Les allocataires du RMI doivent signer un contrat d'insertion et le respecter sous peine d'être sanctionnés. Mais le contrat n'inclut pas d'obligation de recherche d'emploi et peut, en pratique, se réduire à un bilan des prestations auxquelles l'allocataire a droit sans avoir de contenu réel. Les allocataires de l'ASS doivent rechercher un emploi, les allocataires de l'API n'ont aucune obligation et ne perçoivent aucun suivi particulier. Les sanctions en cas de non respect des obligations sont lourdes, peu en relation avec les ressources des personnes concernées et dans les faits très peu appliquées. Les dispositifs sont gérés par des organismes différents. L'ASS et l'API sont financées par l'État, mais les bénéficiaires de l'ASS sont suivis par l'Unédic alors que les bénéficiaires de l'API n'ont aucun suivi particulier. Depuis la loi de 2003, la gestion du RMI, l'allocation et les actions d'insertion, a été décentralisée au département (OCDE, 2007).

Si les minima sociaux assurent aux bénéficiaires un minimum vital, ils ne leur permettent pas, pour l'essentiel, d'avoir des revenus atteignant le seuil de pauvreté. De plus, le fait de percevoir l'un de ces minima ne semble pas faciliter le retour à l'activité : la persistance dans le RMI est forte, elle s'accompagne d'une perte de l'estime de soi, elle a des effets stigmatisant et peut aller de pair avec une santé dégradée⁷. Les sorties vers l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux sont relativement rares. Un peu plus de 25 % des personnes qui percevaient le RMI ou l'ASS à la fin de 2004 étaient en emploi au premier trimestre de 2006. Ces chiffres sont légèrement plus faibles pour les allocataires de l'API (20 % environ). Par ailleurs, une large part de ces emplois sont des emplois temporaires, à temps partiel ou aidés par l'État (Pla, 2007). Ces minima sociaux se sont donc avérés être des remparts limités contre la pauvreté et des outils peu efficaces pour l'insertion.

Accroître l'efficacité des politiques actives d'aide à l'insertion et d'accompagnement des chômeurs

En plus des réformes visant à améliorer le cadre général du marché du travail, des politiques efficaces d'aide à l'insertion et à l'accompagnement vers l'emploi doivent donc être mises en place.

Le dispositif d'aide au retour à l'emploi n'est pas pleinement efficace

Certains des éléments d'une politique efficace de l'accompagnement des chômeurs ont été mis en place pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage même si certains aspects de ces dispositifs pourraient être améliorés (Crépon *et al.*, 2005 ; OCDE, 2005b ; Debauche et Jugnot, 2006). Depuis 2001, tout demandeur d'emploi qui s'inscrit à l'UNEDIC (l'organisme en charge de l'indemnisation du chômage) et qui a le droit aux allocations chômage, signe un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) rappelant les engagements du demandeur d'emploi et ceux pris par l'ASSEDIC et l'ANPE (organisme en charge du placement des demandeurs d'emploi) d'aide au retour à l'emploi. Le demandeur d'emploi doit rechercher activement un emploi, suivre les formations qui leur sont proposées, accepter tout emploi convenable et se soumettre au suivi et au contrôle. En cas de manquement à la recherche d'emploi ou de refus d'un emploi convenable de la part du demandeur d'emploi, l'allocation est réduite de 20 % pendant deux à six mois s'il s'agit de la première fois et de 50 % à 100 % s'il s'agit d'une récidive. Parallèlement, l'UNEDIC et l'ANPE doivent proposer un accompagnement des chômeurs vers l'emploi, et dans ce cadre, la coordination de ces deux institutions a été améliorée. Des agences ont été créées, les « maisons de l'emploi », qui doivent rassembler l'ensemble des acteurs impliqués dans les problèmes d'emploi mais l'évaluation de l'efficacité de ce système n'a pas été mise en œuvre pour l'instant.

7. Selon une enquête menée sur les bénéficiaires de minima sociaux en 2001, 20 % des hommes et 19 % des femmes percevant le RMI se déclaraient être en mauvaise ou très mauvaise santé alors que pour l'ensemble de la population, à âge comparable, ces taux ne sont que de 4 % et 5 % (Pla, 2006).

Les demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés au titre de l'assurance chômage doivent se soumettre aux mêmes règles sous peine de ne plus avoir accès aux services de l'ANPE, mais en pratique, l'instauration du PARE et la décentralisation du RMI ont conduit à une situation où les personnes sans emploi ont des droits et des obligations très différentes selon leur « statut » et dépendent d'institutions différentes alors que les caractéristiques de ces personnes sont proches. Les droits et les obligations des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage ont été accrus alors que ceux qui n'ont pas droit à l'assurance chômage, par exemple les bénéficiaires du RMI, ne sont pas, dans les faits, insérés de la même façon dans le dispositif d'aide au retour à l'emploi et ont peu d'obligations. (En théorie, ils ont accès aux mêmes traitements que les chômeurs indemnisés.) En particulier, les contrôles de la recherche d'emploi sont moins fréquents pour ces personnes. Les bénéficiaires de minima sociaux qui ne sont pas demandeurs d'emploi reçoivent peu d'aide à l'insertion et ont peu d'obligations.

Pour accroître l'efficacité du système, il faut d'une part harmoniser les droits et les obligations des personnes qui sont dans des situations proches et d'autre part, redéfinir l'équilibre entre les allocations dites d'assurance, assorties d'obligations et les allocations de solidarité, dont les obligations contraignantes sont moindres.

Instaurer un dispositif commun et des obligations pour les bénéficiaires d'un revenu de remplacement

La perception de tout revenu de remplacement doit être conditionnelle à la signature d'un contrat dont l'objectif est de rapprocher les personnes du marché du travail. Le contrat doit inclure des obligations mutuelles de la part des demandeurs d'emplois et des services de l'emploi, et la perception de toute allocation doit être conditionnelle au respect de ces obligations. Les obligations devraient dépendre la distance à l'emploi des personnes. Le PARE constitue une base qui pourrait être utilisée pour insérer l'ensemble des personnes potentiellement actives sans emploi. Certains aspects du PARE devraient être parallèlement améliorés pour accroître son efficacité. Les expériences menées au niveau local et celles menées dans d'autres pays ainsi que plusieurs rapports sur l'insertion des personnes en difficulté permettent d'établir certains principes, présentés dans l'encadré 3 qui devraient permettre d'améliorer le système actuel.

Encadré 3. Principes d'un contrat unique d'insertion

- *La mise en place d'un guichet unique.* L'ensemble des personnes sans emploi potentiellement actives souhaitant bénéficier d'une allocation doit se présenter à un guichet unique. Des efforts ont été faits dans cette direction avec la création des « maisons de l'emploi » qui rassemblent l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'emploi. Ces structures pourraient devenir le lieu où le contrat d'insertion est mis en place. Le premier contact doit permettre de classer les personnes en deux catégories : celles qui peuvent chercher immédiatement un emploi, avec plus ou moins d'accompagnement, et celles qui ont besoin de résoudre des problèmes particuliers avant de trouver un emploi, problème de qualification, de santé, de garde d'enfant, de mobilité géographique, etc. Les structures (les centres de Protection Maternelle et Infantile, les services en charge de l'attribution des logements sociaux, les services de santé par exemple) doivent agir en coordination resserrée avec les maisons de l'emploi, ce qui est déjà parfois le cas. Certains conseils généraux ont développés des structures particulières pour l'insertion, mais comme celle-ci est étroitement liée à l'emploi, il ne paraît pas souhaitable de créer des structures supplémentaires.
- *L'orientation des personnes vers des programmes d'insertion spécifique.* Pour les personnes capables de travailler immédiatement, le premier entretien doit se faire avec l'ANPE, comme dans le PARE actuel, et permettre de proposer, soit un simple libre accès aux services de l'ANPE pour une proportion importante des personnes, soit des actions plus spécifiques. Pour les personnes plus éloignées du marché du travail, l'entretien devrait se faire avec des intervenants dans le domaine où la personne rencontre des difficultés particulières mais en associant l'ANPE. Les principaux facteurs qui entravent l'insertion de la personne (santé, logement, qualification, situation familiale, mobilité géographique, ...) doivent être repérés et des actions spécifiques doivent être établies dans ces domaines conjointement avec le bénéficiaire et les intervenants sociaux

compétents dans ces domaines. L'expérience des autres pays montre que pour améliorer l'efficacité de cette phase d'orientation, des techniques de profilage peuvent être utilisées (OCDE, 2006a). Il semble également préférable de cibler les ressources sur les personnes qui en ont le plus besoin plutôt que de les saupoudrer sur un grand nombre de personnes. Dans tous les cas, lors de cet entretien, les obligations des personnes doivent être clairement établies et des actions précises devraient être planifiées pour les personnes qui en ont besoin.

- *L'obligation de recherche d'emploi pour les personnes capables de travailler.* Sauf dans les cas particuliers où des actions spécifiques doivent être menées avant même que la recherche d'emploi ne soit possible, la perception de l'allocation devrait être rendue conditionnelle à la recherche d'un emploi. A part dans ces cas particuliers, les personnes devraient donc s'inscrire à l'ANPE. Les résultats de la recherche d'emploi pourraient être évalués en fonction de la distance à l'emploi des personnes. La catégorie de personnes, pour lesquelles aucune obligation de recherche d'emploi n'est requise doit être réduite le plus possible.
- *Le suivi du respect du contrat d'insertion.* Il paraît souhaitable que chaque personne rende compte de l'évolution de sa situation à un référent unique. Le référent pourrait être un intervenant dans le domaine à l'origine des plus grandes difficultés rencontrées par la personne. Des contrôles aléatoires du respect du contrat sur des échantillons de bénéficiaires pourraient être développés. Les contrôles doivent être renforcés pour l'ensemble des dispositifs. Ces contrôles doivent s'accompagner de sanctions crédibles en cas de non respect des obligations. Il convient donc de permettre la suspension, partielle ou totale, temporaire ou définitive de l'allocation, ce qui est le cas pour l'assurance chômage mais pas pour les allocations des minima sociaux.
- *L'évaluation des dispositifs.* L'efficacité des services proposés aux demandeurs d'emploi doit être testée régulièrement. Les services qui ne sont pas efficaces doivent être modifiés ou abandonnés. Les personnes en charge de ces services doivent être *formées* et évaluées. La communication entre les différents acteurs, collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État et ASSEDIC doit être renforcée pour permettre de faire émerger des pratiques efficaces qui peuvent être reprises par tous. Les évaluations des services devraient être rendues publiques.

Cette harmonisation des droits et des obligations des chômeurs pourrait s'accompagner d'un rééquilibrage des montants des revenus de remplacement. Les montants des minima sociaux reçus par les personnes potentiellement actives doivent être égalisés. Pour lutter contre la pauvreté, en particulier chez les jeunes qui n'ont pas droit au RMI (en dessous de 25 ans), la reprise d'un emploi, même de courte durée, devrait donner droit à un supplément par rapport au minimum social. Actuellement, le droit aux allocations chômage et le taux de remplacement dépendent de la « filière » d'appartenance du chômeur, définie par l'âge et la durée de cotisation à l'assurance chômage. La condition minimale d'accès est d'avoir cotisé six mois de suite. Ce seuil pourrait être abaissé mais pour éviter que cette mesure ne représente un coût pour l'assurance chômage, il conviendrait de revoir l'ensemble du régime d'assurance chômage dont la complexité et le manque de lisibilité engendrent un certain nombre de coûts et d'inégalités (Coquet et Sylvain, 2006).

L'harmonisation des droits et des obligations de l'ensemble des personnes potentiellement actives sans emploi, telle que proposée ci-dessus, se heurte à la multiplicité des intervenants et au fait que différents niveaux de gouvernement ont des responsabilités importantes, ce qui engendre un certain nombre d'inefficacités (Marimbert, 2004). La communication et la coordination entre les différents intervenants doivent continuer et être encouragées avec pour objectif de rapprocher les droits et les obligations des personnes sans emploi potentiellement actives. Les responsabilités doivent être clairement définies. La responsabilité du placement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés par l'assurance chômage ou qu'ils reçoivent une allocation d'assistance sociale, doit être placée dans une seule institution avec la possibilité de sous-traiter certains groupes de personnes sans emploi à des services privés. La coordination entre cette institution et les institutions qui financent les allocations ou assurances doit être la plus étroite possible et une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC devrait être considérée (OCDE, 2007). Dans tous les cas, les dispositifs doivent être évalués.

Accroître l'efficacité des programmes spécifiques proposés aux chômeurs et aux personnes exclues

Un grand nombre de contrats de travail spécifiques existent pour les chômeurs (OCDE, 2003 et 2005b). Il s'agit de contrats en partie aidés par l'État à travers des allègements de cotisations sociales ou d'aides spécifiques réservés à des catégories de personnes qui ont des difficultés à accéder au marché du travail. Ils s'accompagnent parfois d'une formation des personnes. Le Plan de Cohésion Sociale de 2004 a recentré l'usage de ces contrats pour les personnes les plus éloignées du marché du travail et sur le secteur non marchand. Si ces contrats permettent sans doute à certaines personnes d'accéder à l'emploi, plusieurs critiques ont été portées au système (OCDE, 2005b ; Cour des Comptes, 2007) comme sa complexité et ses changements perpétuels. L'impact sur la trajectoire des bénéficiaires des différents dispositifs n'a pas été beaucoup évalué. De plus, l'accès à ces dispositifs dépend de critères légaux⁸ qui peuvent exclure certaines personnes pour des raisons arbitraires. Enfin, le système de la formation professionnelle tel qu'il est organisé actuellement ne fournit pas aux chômeurs les plus éloignés du marché du travail la possibilité d'accéder aux formations longues et coûteuses dont ils auraient besoin (Cahuc et Zylberberg, 2006). Le ciblage de l'ensemble des dispositifs d'aide au retour à l'emploi sur les personnes les plus éloignées du marché du travail doit être poursuivi pour limiter les effets d'aubaine. Le système doit être simplifié et stabilisé ; les efforts pour évaluer l'impact de ces dispositifs, y compris les maisons de l'emploi, sur l'emploi doivent continuer et être renforcés.

L'expérience des autres pays et les évaluations existantes des dispositifs français montre que ceux du secteur marchand sont plus efficaces pour réintégrer les personnes dans le marché du travail que ceux du secteur non marchand. Néanmoins, les bénéficiaires des deux types de dispositifs ne sont pas les mêmes et il n'est sans doute pas possible d'intégrer l'ensemble des personnes dans le secteur marchand. L'entrepreneuriat social pourrait constituer une alternative aux contrats aidés. Il s'agit d'entreprises opérant dans le secteur concurrentiel, avec des employés en difficulté (des anciens chômeurs de longue durée, des bénéficiaires de minima sociaux, ...) et soumises au code du travail usuel, notamment en matière de salaire, mais recevant des aides de l'État pour compenser la faible productivité des salariés et le taux d'encadrement élevé. En général, les aides sont dégressives dans le temps pour inciter les entreprises à devenir rentables. Les entreprises d'insertion existent en France (Emmaüs par exemple) ; elles doivent employer des salariés éloignés du marché du travail et les contrats de travail sont de deux ans au maximum. L'avantage de ces emplois par rapport à des contrats aidés dans le secteur non marchand est d'une part de plonger le bénéficiaire dans un milieu concurrentiel et donc de mieux l'insérer dans le marché du travail usuel, d'autre part, d'inciter directement l'entreprise à faire en sorte que la productivité du salarié s'accroisse. A terme, ce mode d'insertion pourrait se substituer à un certain nombre de contrats aidés s'il s'avère plus efficace.

Lutter contre la concentration spatiale de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse

La pauvreté est essentiellement concentrée au Sud de la France (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse), au Nord (Picardie et Nord-Pas-de-Calais, dans les Ardennes et en Île-de-France). La géographie de la pauvreté suit celle de la population et est donc essentiellement urbaine (ONPES, 2006). Dans les grandes agglomérations (Paris et Lyon), la pauvreté se rencontre davantage dans les banlieues alors que dans les agglomérations de taille intermédiaire qui ont connu d'importantes restructurations industrielles, la pauvreté est davantage dans les centres ville. La tendance à l'urbanisation de la pauvreté s'est accrue entre 1996 et 2002, néanmoins, le risque d'être pauvre en milieu rural reste élevé. Si l'on retient les seuils de pauvreté de la métropole, les taux de pauvreté sont très élevés dans les départements d'outre mer, mais lorsque l'on retient un seuil propre à chaque département, la pauvreté apparaît plus diffuse qu'en métropole.

8. Ces critères incluent l'âge, le niveau d'éducation et le type de revenu de remplacement perçu.

Le logement, source principale d'hystérèse spatiale

L'apparition de poches de pauvreté à l'écart des centres ville, et donc des zones d'emploi, crée des phénomènes d'hystérèse spatiale (Fitoussi *et al.*, 2004). Les personnes s'écartent d'autant plus du marché du travail et des liens avec la société en général, qu'elles vivent dans un environnement éloigné de l'activité économique ou l'ensemble des personnes côtoyées sont également sans emploi. Les réseaux sociaux qui peuvent aider à la recherche d'emploi sont faibles dans les zones pauvres. Le logement et les politiques d'urbanisation elles-mêmes sont au coeur de ces phénomènes d'hystérèse. La montée des prix de l'immobilier a exclu les ménages les plus pauvres de certaines zones géographiques alors que le développement de logements sociaux les a rassemblés dans d'autres lieux.

Ces effets d'hystérèse spatiale, fortement ressenties par les jeunes issus de territoires défavorisés, expliquent en partie l'épisode dit de la « crise des banlieue ». A l'hiver 2005, des émeutes ont eu lieu dans des banlieues parisiennes et dans d'autres villes, essentiellement par certains jeunes de ces quartiers, qui ont incendié ou endommagé voitures et bâtiments publics, y compris des crèches et des écoles. Ces événements sont le reflet d'un échec des politiques d'insertion et de réduction de l'inégalité des chances.

Les ménages pauvres sont particulièrement touchés par les problèmes de logement. Les dépenses de logement représentent une part de plus en plus importante des dépenses des ménages pauvres dans le secteur privé en raison de la hausse des loyers. Leur taux d'effort dans le secteur privé, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses en logement d'un ménage et son revenu (après prise en compte des aides au logement), est passé de 19 % en 1998 à près de 26 % en 2002. Le taux d'effort dans le secteur social est beaucoup plus faible, n'atteignant que 10 % en 2002 mais un grand nombre de ménages n'ont pas accès à ce secteur. En effet, la hausse des loyers dans le secteur privé et l'immigration dynamique ont conduit à une hausse de la demande de logements sociaux insatisfaite, estimée à 1.3 millions en 2003.

Les ménages pauvres vivent plus souvent dans des logements de mauvaise qualité et surpeuplés⁹. Si les situations de surpeuplement se sont réduites pour l'ensemble des ménages depuis 1998, elles sont restées stables pour les ménages pauvres, avec un ménage pauvre sur cinq vivant dans un logement surpeuplé. L'insalubrité touche davantage les logements du secteur privé, l'état des logements du secteur social étant davantage contrôlé. Les problèmes d'insalubrité et de surpeuplement touchent en premier lieu les enfants en les exposant à des risques sanitaires importants mais aussi, en ayant un effet négatif sur leur réussite scolaire (Goux et Maurin, 2006). Ils participent donc à la reproduction des inégalités.

Le logement social, qui pourrait constituer une réponse à la dimension monétaire du problème, génère d'autres problèmes comme la ségrégation spatiale. Une partie importante du parc de logements sociaux est isolée des zones d'activité, ce qui écarte davantage ces personnes des liens avec la société. Les personnes, en particulier les enfants vivant dans ces « cités », côtoient des personnes qui sont également en marge de la société, d'où des phénomènes d'entraînement ayant des effets négatifs sur leur réussite. Ces effets sont renforcés par le fait que les ménages « riches » peuvent choisir leur lieu de résidence et les écoles où mettre leurs enfants, et donc évitent les zones ayant ce type de logement (Maurin, 2004). Le fait qu'une part importante de la population vivant dans ces quartiers est d'origine immigrée renforce davantage leur isolement par rapport au reste de la population.

Le problème du logement des personnes pauvres est donc complexe. Les gouvernements successifs ont développé un ensemble de politiques pour aider les ménages pauvres à mieux se loger

9. Est considéré comme surpeuplé un logement qui compte moins de pièces qu'une norme établie de façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour deux enfants s'ils sont du même sexe ou ont moins de sept ans, sinon une pièce par enfant. Selon cette norme, tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés.

(encadré 4). Ces politiques peuvent être classées en trois catégories : le développement des logements sociaux ou à loyer modéré, les aides personnelles au logement, et les aides à l'accès à la propriété. Elles ont chacune des avantages et des inconvénients.

Les logements sociaux, à l'origine, n'étaient pas destinés aux ménages pauvres mais aux ouvriers attirés dans les villes par la révolution industrielle. Au fil du temps, la clientèle s'est élargie à l'ensemble des ménages rencontrant des difficultés à se loger. La politique a toujours consisté à permettre l'accès à ces logements à une large frange de la population pour développer la mixité sociale tout en faisant dépendre les loyers des revenus des ménages. Néanmoins, avec la création de logements sociaux isolés des centres d'activité, la paupérisation du parc social s'est accentuée mais reste faible. 35 % des logements sociaux étaient occupés par des ménages dont le revenu se situe dans le premier quartile en 2002 alors que cette proportion ne s'élevait qu'à 10 % en 1973. Cette faible proportion de ménages pauvres occupant des logements sociaux cache des situations différentes : les logements les plus récents sont en fait très peu habités par des ménages pauvres alors que les logements les plus anciens, et également les plus isolés de l'activité économique, le sont fortement. Le mode de financement de ces logements, en particulier le fait que les entreprises qui les financent peuvent en faire bénéficier leurs salariés, ainsi qu'une attribution parfois opaque, expliquent la faible proportion de ménages pauvres dans ces logements. Ce n'est que depuis 1998 que ces logements doivent être attribués en priorité aux ménages défavorisés.

Pour être efficace, les politiques de développement de logements sociaux et de logements à loyers maîtrisés doivent chercher à combler les déséquilibres du marché immobilier, ce qui nécessite de bien connaître ce marché, d'anticiper ces évolutions et de réagir rapidement. Les aides directement versées aux personnes permettent d'échapper à ces problèmes. Mais elles posent d'autres problèmes, essentiellement le risque que, si l'offre de logement de la part des bailleurs est en partie inélastique à long terme, elles entraînent une hausse des loyers et soient captées par les bailleurs. De fait, en France, les loyers des ménages à bas revenu ont fortement augmenté, et, depuis le milieu des années 90, ont rattrapé les loyers au m² des ménages du décile le plus élevé (Fack, 2005). Cette évolution s'expliquerait en partie par le développement des aides au logement dont plus de la moitié aurait été reportée dans les prix de logement. La hausse de la demande, en partie de la part des étudiants, serait à l'origine de cet effet. Enfin, les politiques d'incitations fiscales visant à stimuler l'offre de logement s'accompagnent d'effet d'aubaine important, leur ciblage est donc déterminant.

Encadré 4. Les principales aides au logement bénéficiant aux familles pauvres

Les dépenses publiques de logement représentaient 1.7 % du PIB en 2002. Les aides aux consommateurs (locataires et propriétaires occupants) se sont fortement accrues depuis 20 ans et représentent les trois quarts des aides (le quart restant étant destiné aux producteurs, bailleurs et propriétaires). Dans les années récentes, les aides directes à la personne se sont stabilisées alors que les exonérations fiscales se sont développées (Gilli, 2006). Les principales aides au logement sont les suivantes :

Le logement social et le locatif privé à loyer modéré

Le nombre de logements sociaux s'élève à plus de 4 millions, une résidence principale sur six est un logement social. La demande de logements sociaux insatisfaite est estimée à 1.3 million. Le nombre de logements sociaux construits par an a fortement baissé depuis les quinze dernières années. Pour y remédier, la loi "Solidarité et renouvellements urbains" entrée en vigueur en 2000 impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île de France) appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux sur le stock de logement. En pratique, un certain nombre de communes ne respectent pas ce seuil et payent une amende qui n'est pas dissuasive (de 150 euros par logement manquant mais les amendes payées sont parfois plus basses).

Les logements sociaux sont attribués en fonction des conditions familiales et des conditions de ressources. Les loyers dépendent des ressources des personnes. Il existe des surloyers pour les ménages qui occupent un logement social mais dont les ressources dépassent le plafond.

Les logements sociaux et les logements à loyers modérés sont financés par le gouvernement, par le 1 % logement (voir plus bas) et par les constructeurs à l'aide de dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif (lois Quilès, Méhaignerie, Périssol, Robien, Besson, et plus récemment, « Borloo dans l'ancien »). Ces deux derniers modes de financement permettent également de financer des logements à loyer modéré qui sont attribués sous des conditions de ressource moins strictes. Les effets d'aubaine des incitations fiscales sont estimés à 25 % par le ministère des Finances. Le dernier dispositif mis en place par le gouvernement s'applique pour des logements dont le loyer est plus bas que les dispositifs précédents (Borloo populaire).

Les allocations logement

Des allocations de logement sont attribuées sous condition de ressource selon différents critères aux ménages louant ou achetant un logement (voir annexe A1 pour plus de détails).

Aide à l'accès à la propriété

Il existe plusieurs dispositifs visant à aider les ménages à accéder à la propriété. Le « prêt à taux zéro » permet aux ménages primo accédant, sous conditions de ressources, de bénéficier d'un prêt sans intérêt mais de montant est limité. Ces prêts sont disponibles auprès d'établissements de crédit ayant signé une convention et l'État prend en charge les intérêts. Il existe également des prêts avec une garantie de l'État.

Financement des politiques de logement

Les politiques du logement sont financées par le gouvernement et par les entreprises à travers le 1 % logement. Depuis 1953, les entreprises doivent consacrer une fraction de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Ce taux, initialement de 1 % a été abaissé à 0.45 %, les 0.55 % restants étant financés par l'État à travers le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL). Il concernait les entreprises de plus de 10 salariés mais depuis début 2006, le seuil a été relevé à 20 salariés. Le 1 % logement permet de financer des logements locatifs sociaux ou conventionnés et des logements dans des zones où il y a insuffisance de l'offre dans le but de favoriser la mixité sociale, des actions de renouvellement urbain et des aides à l'accession à la propriété.

Les efforts du gouvernement en direction de la politique du logement se sont accrus avec le Plan de Cohésion Sociale (2004). Ils portent plus particulièrement sur la rénovation urbaine qui consiste à détruire ou à rénover des logements sociaux de mauvaise qualité et isolés des zones d'activité pour lutter contre les phénomènes de « ghettoïsation » qui se sont développés dans certaines zones. Parallèlement des incitations fiscales davantage ciblées sur les logements à loyers modérés et des aides à l'accès à la propriété ont été mis en place. Ces efforts vont dans la bonne direction. En particulier, les efforts de rénovation doivent continuer et les nouveaux logements doivent être construits, autant que possible, à proximité des zones d'activité. La politique du logement ayant des conséquences sur les conditions matérielles de vie des personnes mais également sur l'accès à un emploi, la réussite scolaire des enfants, la délinquance, il est important d'évaluer l'impact de ces politiques sur l'ensemble de ces champs, ce qui nécessite d'essayer de définir des indicateurs de résultat.

Les problèmes rencontrés par les personnes pauvres pour se loger proviennent d'une insuffisance de l'offre de logements envers ces personnes. Il convient de s'interroger sur les raisons de l'insuffisance de l'offre et de les prendre en compte dans la politique du logement. La location d'un logement à un ménage pauvre comporte un risque plus élevé d'impayé que pour les familles plus riches. Ce risque engendre un coût pour le bailleur qui est accentué par un ensemble de réglementations qui protègent le locataire. Par exemple, la procédure légale pour résilier un bail en cas de non paiement de la part du locataire est complexe et les délais sont importants. Les autorités locales peuvent refuser de mettre en application une expulsion après le jugement s'ils estiment qu'elle risque d'apporter un « trouble à l'ordre public ». Il n'est

pas possible de reprendre un logement pour le faire occuper par ses enfants si le locataire a plus de 70 ans et de faibles ressources. S'il est essentiel d'éviter les situations où les familles se retrouvent sans logement parce qu'elles ont été expulsées, il est peu efficace d'en faire supporter le coût aux bailleurs privés qui sont alors incités à réduire l'offre de logement. Les politiques du logement doivent avoir pour objectif de stimuler l'offre de logements, par exemple en assouplissant les réglementations qui l'encadrent, tout en développant des dispositifs permettant d'accompagner les familles qui se retrouvent sans logement. La législation a plutôt évolué dans ce sens même si certaines réglementations ont accru le coût supporté par les bailleurs. Début 2007, un projet de loi sur le droit au logement « opposable » était en discussion. Son objet est de garantir aux personnes défavorisées un logement et donc de leur permettre de faire valoir leur droit auprès d'une commission. À ce stade où les modalités de mise en œuvre de la loi ne sont pas connues, il est difficile d'en prévoir ses effets. Néanmoins, il ne faudrait pas que les administrations qui en auront la responsabilité introduisent de nouvelles contraintes du côté de l'offre de logement pour essayer de faire respecter cette loi car, *in fine*, cela déprimerait l'offre de logement et conduirait donc aux effets inverses de ceux qui sont escomptés.

Évaluer l'impact des politiques ciblées sur les territoires

Les zones géographiques les plus touchées par les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale sont également celles où les recettes fiscales sont faibles car le revenu fiscal moyen des ménages est faible et les entreprises implantées sont peu nombreuses. Il existe un ensemble de mécanismes (des transferts de l'État vers les collectivités territoriales) par lesquels l'État corrige en partie ces inégalités (OCDE, 2007). Ces transferts de ressources vers les collectivités territoriales, mais aussi la politique de l'État, sont parfois ciblés sur des *zones* géographiques particulières, en général infra urbaines. Il existe trois types de *zonage* qui ne se superposent pas complètement : le zonage des quartiers prioritaires des contrats de ville, les zones urbaines sensibles (ZUS) qui concernent l'ensemble de la politique de la ville, dont le logement et l'implantation d'entreprises et les zones d'éducation prioritaire (ZEP) propres aux politiques de l'éducation et qui dépend du ministère de l'Éducation (OCDE, 2007). Le fait d'avoir trois zonages pour des objectifs relativement proches plutôt qu'un seul zonage, éventuellement avec une gradation dans ce zonage, crée des coûts d'administration importants, peut engendrer des inégalités entre territoires rencontrant des difficultés similaires, et est un obstacle au ciblage efficace des politiques.

De plus, il n'est pas prouvé que le fait de cibler les politiques sociales sur des territoires plutôt que directement sur les personnes soit efficace. Un rapport de l'observatoire des ZUS (ONZUS, 2005) dresse un tableau relativement négatif du bilan de ce zonage. Les personnes ayant des trajectoires ascendantes quittent les ZUS. Les populations les plus fragiles, les immigrés, les personnes les moins diplômées et les femmes élevant seules leurs enfants ont davantage tendance à rester. Les arrivées sont loin de compenser les départs et les personnes emménageant dans les ZUS ont des caractéristiques socio-économiques très proches de celles des habitants, ne favorisant pas la « mixité sociale » (Maurin, 2005). Le poids des personnes les plus fragiles vivant en ZUS s'est donc accentué. Il semble que le classement d'un quartier en ZUS a plutôt tendance à le stigmatiser, à accroître les problèmes existants et à limiter davantage les possibilités de trajectoires ascendantes de ses habitants.

Les moyens mis en œuvre dans les ZUS ne semblent pas permettre de combler les écarts avec le reste du territoire en termes de santé, d'éducation et de délinquance. Les élèves de CM2 scolarisés dans des écoles en ZUS ont davantage de problèmes dentaires et de problème de surpoids que ceux scolarisés en dehors des ZUS. Ces écarts sont observés dès l'âge de 6 ans et demeurent ensuite. On constate davantage de délinquance dans les ZUS que dans les autres quartiers. De même, les résultats des ZEP, les zones ciblées par l'éducation nationale, ne sont pas probants (OCDE, 2007).

Ces résultats décevants peuvent avoir deux explications : soit un échec du dispositif en lui-même, soit une insuffisance du ciblage sur les zones où les difficultés sont les plus fortes. Le gouvernement

considère que l'échec relatif des politiques de zonage s'explique essentiellement par l'insuffisance du ciblage des zones en difficulté. Pour cette raison, le zonage des ZEP a été revu pour accroître le ciblage, en revanche, il n'est pas prévu pour l'instant de revoir les autres zonages. Accroître le ciblage est sans doute nécessaire. Néanmoins, les effets stigmatisant de ces zonages ne doivent pas être ignorés. Pour limiter ces effets, les aides qui concernent directement les personnes (aide de santé par exemple) devraient être directement attachées à la personne plutôt que de passer par le territoire. L'impact des dispositifs de zonage devrait être évalué régulièrement et les zonages jugés inefficaces devraient être abandonnés. Là où le zonage est efficace, le système devrait être simplifié. Il devrait exister un seul zonage, défini à partir de la répartition des inégalités sur le territoire, et qui servirait de support à l'ensemble des politiques sociales nécessitant d'être ciblées sur des territoires.

Le gouvernement a mis en place plusieurs programmes envers les enfants issus de zones défavorisées, comme le programme « réussite éducative » qui doit prendre en compte l'ensemble des difficultés des enfants et essayer d'y remédier, par exemple par du soutien individualisé. Ces programmes ambitieux ne doivent pas faire oublier qu'il faut également réduire les écarts de santé existant entre les enfants des ZUS et des non ZUS. Si, en théorie, les dépenses de santé des personnes les plus défavorisées sont pleinement couvertes par l'État (voir annexe A1), il peut être difficile pour ces personnes, en particulier si elles parlent mal le français, d'accéder aux soins. Ces difficultés se répercutent sur les enfants de ces familles. Elles peuvent être résolues soit en développant des dispensaires donnant libre accès aux soins aux personnes ayant droit, soit en mettant en place des intermédiaires chargés d'établir le lien entre les familles et les enfants rencontrant des difficultés particulières et les professionnels de santé.

Des politiques spécifiques pour les immigrés et les personnes issues de l'immigration

Les caractéristiques des immigrés et la combinaison de situations défavorables dans plusieurs dimensions (non emploi, logement social surpeuplé, isolement géographique) les exposent, ainsi que leurs enfants, fortement aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale. Les écarts de taux d'emploi entre les immigrés et les non immigrés ne sont pas particulièrement forts en France par rapport aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006c). Néanmoins, ces écarts existent. Le taux de chômage des immigrés était de 16.4 % en 2002, soit deux fois plus que celui des non immigrés. Le taux d'activité des femmes immigrées est beaucoup plus faible que celui des femmes non immigrées. La faiblesse de l'emploi des immigrés les expose d'autant plus à la faiblesse des revenus et donc à des conditions de vie moins favorables. Les immigrés vivent plus souvent dans des logements surpeuplés, et plus souvent dans des logements sociaux. Ils sont donc également davantage exposés aux phénomènes d'hystérèse spatiale. Les immigrés, lorsqu'ils sont en emploi, occupent bien plus souvent que les non-immigrés des emplois non-qualifiés.

Depuis 2003, un nouveau dispositif d'intégration des nouveaux immigrants, le « Contrat d'accueil et d'intégration » a été mis en place. Il consiste en un engagement réciproque, pour les nouveaux arrivants de respecter les règles de la République Française et de suivre une formation civique et pour l'État, d'aider à l'accès des droits fondamentaux et à l'apprentissage du français. Un certain nombre de services sont proposés au signataire : visite médicale, bilan avec un travailleur social, cours de français. Ce dispositif a été expérimenté dans quelques départements puis étendu à l'ensemble du territoire. Ce contrat va dans la bonne direction en introduisant des obligations réciproques et en proposant des cours de langues aux nouveaux arrivants qui, d'après les expériences menées dans les autres pays de l'OCDE sont des éléments importants de la politique d'intégration (OCDE, 2006c). Il devrait être l'occasion d'orienter aussi vite que possible les personnes qui n'ont pas d'emploi vers des contrats d'insertion ou d'accompagnement vers l'emploi. L'expérimentation du dispositif avant sa généralisation est aussi une démarche constructive.

Le risque accru de pauvreté des immigrés ne s'explique pas uniquement par leurs caractéristiques sociales. Les phénomènes de discrimination jouent également un rôle. La discrimination ne semble pas être forte dans le système scolaire, au moins jusqu'au secondaire. Lorsque l'on tient compte des

caractéristiques sociales, les élèves de parents immigrés réussissent aussi bien ou mieux que les enfants de parents non immigrés (Vallet et Caille, 2000). Mais la discrimination s'opère sur le marché du travail (Bébéar, 2004 ; Tavan, 2005).

Le gouvernement est conscient de ces problèmes et fait de la lutte pour l'égalité des chances l'une de ses priorités. Deux institutions ont été créées : l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) qui doit mettre en place des actions envers les habitants de quartiers défavorisés et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) qui a pour mission de lutter contre les discriminations prohibées par la loi. La complexité du système des institutions dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale a déjà été mise en cause comme une source possible de perte d'efficacité de l'ensemble de la politique (Barbarye *et al.*, 2003), il conviendrait donc de limiter le nombre d'institutions existantes plutôt que d'en rajouter des nouvelles. À ce stade, il semble que des institutions existantes ont des rôles proches de celui qui vient d'être confié à l'ANCSEC. La création de la HALDE est plus innovante. S'il n'est pas évident que la possibilité de porter plainte pour discrimination, en soi, permette de diminuer les discriminations, la communication opérée par la HALDE autour de l'ampleur des discriminations et la diffusion de bonnes pratiques sont sans doute des moyens pertinents pour lutter contre la discrimination.

De plus, plusieurs mesures de discrimination positive ont été mises en place. Par exemple, des « grandes écoles » réservent certaines de leurs places à des étudiants issus des ZEP. Il a également été envisagé de rendre les curriculum vitae des personnes postulant à des offres d'emploi anonymes et certaines entreprises ont décidé de mettre en place ce système. Il est très difficile de connaître l'efficacité de ces politiques, mais elles ne permettent pas de résoudre en profondeur les problèmes rencontrés par les personnes immigrées ou issues de l'immigration. Les mesures globales concernant le marché du travail et plus généralement l'ensemble du champ social ainsi que les mesures concernant le système éducatif, sont à privilégier pour faciliter l'insertion de l'ensemble des groupes « à risque », y compris les personnes immigrées ou issues de l'immigration. Ces mesures devraient permettre de prévenir les situations de pauvreté et d'exclusion sociale et d'y remédier plus efficacement quand elles se développent. Elles sont résumées dans l'encadré 5. Les politiques en direction de groupes spécifiques ne devraient être utilisées que là où ces politiques ne sont pas suffisantes, et de préférence, sur des groupes restreints bien ciblés.

Encadré 5. Résumé des recommandations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Accroître la sécurité de l'emploi tout au long de la vie active, pour tous

- Coordonner les politiques, de hausse du salaire minimum, d'allègements de cotisations sociales et d'incitation à l'exercice d'un emploi pour lutter plus efficacement contre la pauvreté. Faire progresser le SMIC moins vite que le salaire médian, au moins en limitant les coups de pouce, ce qui réduira le coût relatif du travail peu qualifié et, mécaniquement, le poids des allègements de cotisations sociales, qui sont proportionnels au SMIC, dans le PIB. Utiliser une partie des ressources disponibles pour accroître les incitations financières à l'exercice d'un emploi. Limiter les trappes à inactivité en supprimant les mécanismes d'attribution des droits connexes en fonction du statut.
- Revoir le système des prestations pour faire en sorte que l'exercice d'un emploi, même de courte durée, donne droit à un supplément de revenu par rapport au minimum social.
- Assouplir la législation pour la protection de l'emploi pour faciliter les transitions du non emploi vers l'emploi et réduire les inégalités entre travailleurs. S'orienter vers un contrat de travail unique avec une protection de l'emploi qui croît avec l'ancienneté du travailleur. S'assurer que le contrat fournit la flexibilité suffisante pour que les entreprises puissent s'adapter aux chocs.

Harmoniser les droits et les obligations des personnes sans emploi, accroître l'efficacité des dispositifs d'aide au retour à l'emploi

- Instaurer un dispositif commun d'orientation des personnes sans emploi potentiellement actives vers des programmes d'insertion ou d'aide à la recherche d'emploi. Repérer pour chaque personne les principales difficultés pour trouver un emploi, proposer des mesures précises pour y remédier et définir les obligations des personnes-Cibler les dispositifs spécifiques sur les personnes les plus écartées du marché du travail. Utiliser les techniques de profilage pour tenter d'accroître l'efficacité du ciblage. Évaluer l'efficacité des dispositifs proposés.
- Rendre la perception du revenu de remplacement conditionnelle au respect des obligations. Rendre obligatoire la recherche d'emploi pour toute personne touchant un revenu de remplacement capable de travailler. Développer les procédures de contrôle et introduire la possibilité de sanctions graduées.
- Coordonner et rapprocher les intervenants du champ de l'ensemble de la politique sociale, c'est-à-dire de la protection sociale et de la politique de l'emploi. Utiliser les maisons de l'emploi comme support de la politique sociale. S'assurer que l'intervention de différents niveaux de gouvernement dans la gestion de la politique sociale n'entrave pas son efficacité. Placer la responsabilité du placement vers l'emploi à une seule institution. Considérer la fusion de cette institution avec celle en charge de l'assurance chômage.

Lutter contre la concentration géographique de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse spatiale

- Poursuivre les politiques visant à développer le logement social dans les zones avec des opportunités d'emploi. Cibler davantage ces logements sur les personnes pauvres tout en conservant l'objectif de mixité sociale. Évaluer la politique du logement en prenant en compte ses multiples impacts, pas uniquement sur les ressources financières. Poursuivre les efforts d'accompagnement des familles expulsées sans introduire de contraintes contreproductives sur les bailleurs.
- Simplifier les zonages existants, accroître leur ciblage, évaluer régulièrement leur efficacité et les abandonner quand ils ne sont pas efficaces. Attacher les aides qui visent les personnes directement aux personnes.
- S'assurer que les mécanismes d'allocation des ressources entre les territoires donne les moyens aux collectivités territoriales de lutter contre la pauvreté en fonction de leurs besoins et qu'elles soient incitées à le faire efficacement. (voir OCDE, 2007).
- Poursuivre les programmes d'apprentissage du français pour les immigrés et les enfants issus de l'immigration n'ayant pas une bonne maîtrise du français. Accroître les efforts pour améliorer significativement les résultats en matière de santé pour les enfants les plus défavorisés.

Bibliographie

- Anne, D. and Y. L'Horty (2002), « Droits connexes : transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Document EPEE n° 02-04.
- Bébéar, C. (2004), « Des entreprises aux couleurs de la France », Rapport au Premier Ministre.
- Brousse C. et B. de la Rochère (2002), « Hébergement et distribution de repas chauds : Le cas des sans domicile », INSEE Première n° 823.
- Cahuc, P. (2002), « A quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue Française d'Economie*, vol 16, janvier 2002, pp. 3-61.
- Cahuc, P. et A. Zylberberg (2006), « la formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », rapport au COE de la CCIP.
- CERC (2004), « Les enfants pauvres en France », La Documentation Française, Paris.
- CERC (2005), « La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques », La Documentation Française, Paris.
- Coquet, B. et A. Sylvain (2007), « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », Societal, n° 55.
- Cour des Comptes (2004), « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi de l'État », rapport public annuel de la Cour des Comptes, Paris.
- Crépon, B., M. Dejemeppe and M. Gurgand (2005), « Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence? », Document de travail du CEE n° 40.
- Debauche, E. et S. Jugnot (2006), « La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé », Document d'étude de la DARES n° 112.
- Dupays, S., (2006) « En un quart de siècle, la mobilité sociale a peu évolué », Données Sociales, INSEE, Paris.
- European Commission (2007), « European social reality », Special Eurobarometer 273/ Wave 66.3, Brussels.
- Eurostat (2005), « In-work poverty », Statistics in focus n°5/2005.
- Fack, G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Economie et Statistique* n° 381-382.
- Fitoussi, J-P, E. Laurent et J. Maurice (2004) « Ségrégation urbaine et intégration sociale », Rapport du CAE, La documentation française, Paris.

- Forster, M et M. Mira D'Ercole (2005), « Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s », OECD social, employment and migration working paper n° 22, Paris.
- Fougère, D., F. Kramarz et J. Pouget (2004), « L'analyse économétrique de la délinquance : une synthèse des résultats récents », *Communication au séminaire recherche de l'INSEE*.
- Fourcade, M., V. Jeske et P. Naves (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, La Documentation française, Paris.
- Gilli, F. (2006), « Vingt ans de dépenses publiques de logement », Données Sociales, INSEE, Paris.
- Goux, G. et E. Maurin (2001), « La mobilité sociale et son évolution : le rôle des anticipations réexaminé' », *Annales d'Économie et de Statistique*, vol. 62, pp 71-97.
- Goux, D. et E. Maurin (2006), « The effect of overcrowded housing on children's performance at school », à paraître dans *Journal of Public Economics*.
- Hirsch, M. (2005), « La nouvelle équation sociale », Rapport de la Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, La documentation française, Paris.
- IGAS (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », La documentation française, Paris.
- Jamet, S. (2006), « Améliorer la performance du marché du travail en France », Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, ECO/WKP(2006)32.
- Ladaique, M. et W. Adema (2005), « Net social expenditures », OECD social, employment and migration working paper n° 29, Paris.
- Lapinte, A. (2002), « Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe », DREES, Études et Résultats n° 2001.
- Lefranc, A. et A. Trannoy (2003) « Intergenerational earnings mobility in France: is France more mobile than the US? » Document de travail Université de Cergy.
- Marimbert, J. (2004), « Le Rapprochement des Services de l'Emploi » Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.
- Maurin, E. (2004), « Le Ghetto Français », Seuil, Paris.
- Mercier, M. et H. de Raincourt, (2005) « Plus de droit et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », Rapport au Premier Ministre.
- OCDE (2003), *Étude Économique sur la France*, Paris.
- OCDE (2005a), *Regard sur la Société*, Paris.
- OCDE (2005b), *Étude Économique sur la France*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'Emploi*, Paris.

OCDE (2006b), *Starting Strong II : Early Childhood and Care*, Paris.

OCDE (2006c), *Perspectives des migrations internationales*, Paris.

ONPES (2007), *Rapport 2006*, La Documentation française, Paris.

OCDE (2005b), *Étude Économique sur la France*, Paris.

ONZUS (2005), *Rapport 2005*.

Paugam, S. (2005), « Les formes élémentaires de la pauvreté », Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le lien social », 2005.

Piketty, T. (2003), « Income inequality in France, 1901-1998 », *Journal of political economy*, vol. 111, n° 5, 2003, pp. 1004-1042.

Pla, A. (2006), « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », *Données Sociales*, INSEE, Paris.

Rapport du sénat sur le RMI.

Sénat (2005), « L'avenir des contrats de ville », *Rapport d'information n° 402*, Paris.

Tavan, C. (2005), « Les immigrés en France : une situation qui évolue », *INSEE Première n° 1042*.

UNICEF (2005), « Child poverty in rich countries, 2005 », *Innocenti Report Card n° 6*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Vallet, L.-A. (2004), « Expliquer l'augmentation de la fluidité sociale entre générations, France 1970-1993 », *Communication au Rtf 5 Classes, Inégalités, Fragmentations*, Premier Congrès de l'Association Française de Sociologie, Université de Paris XIII Villetaneuse, 24 au 27 février 2004.

Vallet, L.-A. et J.-P. Caille, (2000), « La scolarité des enfants d'immigrés » dans VAN ZANTEN A. (dir.), *L'école : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 293-301.

Whiteford, P. (2006), "The welfare expenditure debate: economic myths of the left and the right revisited".

Annexe A1

Le système de protection sociale français : les principaux dispositifs en direction des personnes défavorisées

Maladie

L'ensemble des personnes vivant sur le territoire français a droit à une couverture maladie. Les personnes n'ayant plus droit à l'assurance maladie et vivant légalement sur le territoire (les personnes sans emploi qui ne sont pas inscrites à l'ANPE, après une durée d'un an pour les indemnités journalières et de quatre ans pour les remboursements des soins, qui ne sont pas affiliées à un ayant droit par exemple) ont droit à la couverture médicale universelle de base (CMU). La CMU de base donne droit à l'ensemble des prestations de l'assurance maladie dans les mêmes conditions que l'assurance maladie sauf que les patients couverts par la CMU n'ont pas à payer la participation de 1 euro sur les consultations qui a été introduite en 2004.

La CMU complémentaire (CMUC) permet de bénéficier d'une prise en charge à 100 % des dépenses de santé, sans avoir à faire l'avance des frais. La CMUC est attribuée sous condition de ressource et automatiquement aux personnes bénéficiant du RMI. Pour limiter l'effet de seuil lié à la perte brutale du droit à la CMUC lorsque les revenus de la personne dépassent le plafond, une aide pour une complémentaire de santé a été créée. Cette aide bénéficie aux personnes dont les revenus dépassent de 20 % les plafonds de la CMUC.

Les personnes ne remplissant pas les conditions de résidence de la CMU mais vivant de façon ininterrompue sur le territoire depuis plus de trois mois, y compris si elles n'ont pas de permis de séjour, sous condition de ressource, sont couvertes par l'aide médicale d'État (AME). Les bénéficiaires n'ont pas à faire l'avance des frais de soins.

Famille

- Allocations familiales

Elles sont attribuées sans condition de ressource à toute personne ayant au moins deux enfants à charge de moins de vingt ans. Le montant est de 117 euros par mois pour deux enfants, 267 euros pour trois enfants et 150 euros pour tout enfant supplémentaire. Il existe un complément de 33 à 58 euros par enfant pour les enfants âgés de 11 à 16 ans. Il existe une allocation forfaitaire de 74 euros pour les enfants pendant leur vingtième année (sous condition de ressource de l'enfant).

Sous conditions de ressources (26 700 euros par an pour un couple avec un seul revenu et 32 700 euros pour un couple avec deux revenus ou pour une famille monoparentale), il existe un complément familial de 152 euros par mois pour les familles ayant trois enfants ou plus.

- Sous condition de ressources, il existe une aide à la rentrée scolaire de 268 euros par an par enfant.

- Aides à la naissance et aux jeunes enfants

Sous conditions de ressources, les parents de jeunes enfants reçoivent :

- une prime à la naissance de 841 euros,
- une allocation de base de 168 euros par famille jusqu'aux trois ans de l'enfant. Cette allocation est cumulable avec les allocations familiales mais avec le complément familial.
- Il existe des aides pour la garde des enfants.

Il existe également un complément de libre choix d'activité pour les personnes qui cessent leur activité après la naissance de leur enfant ou qui travaillent à temps partiel. Pour une personne ayant cessé son activité, le complément est de 522 euros par mois (sans cumul avec l'allocation de base). Pour une personne travaillant à temps partiel, le complément varie de 300 à 400 euros par mois selon la durée du temps partiel. Cette aide est reçue jusqu'aux trois ans de l'enfant. Il existe un complément plus élevé (746 euros au maximum) pour une personne ayant trois enfants à charge et décidant d'arrêter de travailler mais qui n'est perçu que pendant un an. Les femmes doivent choisir entre un complément plus faible mais reçu pendant trois ans et un complément plus élevé perçu pendant un an.

Logement

Les aides au logement sont versées par l'État aux personnes louant ou achetant un logement selon plusieurs critères : ressources, situation familiale, caractéristiques du logement.

Il existe une aide personnalisée au logement, sous condition de ressource, pour les personnes louant un logement conventionné (un logement social, ou un logement pour lequel le propriétaire a fixé un contrat avec l'État) ou achetant un logement en utilisant un prêt aidé. Le montant de l'aide dépend des ressources, de la situation familiale et des caractéristiques du logement.

Chômage

Les allocations chômage sont versées aux personnes recherchant activement un emploi et ayant contribué au régime d'assurance chômage. Le calcul du montant des allocations est complexe ; il dépend des salaires avant la perte de l'emploi et de la durée de cotisation. La durée minimale de cotisation donnant droit aux allocations est de six mois. Les allocations sont perçues au maximum pendant 36 mois. Les allocations chômage sont imposables. En particulier, les personnes au chômage contribuent au régime de retraite. Il est possible de cumuler les allocations chômage et un revenu du travail pendant les 18 premiers mois suivant la reprise du travail si le salaire ne dépasse pas un certain montant.

Minima sociaux

Il existe neuf minima sociaux accordés sous condition de ressources dans différentes situations. 7 % de la population de plus de 20 ans reçoit un minimum social. Les principaux dispositifs sont :

Revenu minimum d'insertion (RMI)

Le revenu minimum d'insertion (RMI) est perçu par les personnes de 25 ans et plus n'ayant pas ou peu de ressource. Les personnes doivent signer un contrat d'insertion. C'est une aide différentielle, c'est-à-dire que la personne reçoit la différence entre ses autres ressources et le montant maximum de l'aide. Le montant dépend de la situation familiale de la personne. Ces montants sont réduits si la personne reçoit une aide au logement.

Il est possible de cumuler pendant une durée limitée le RMI avec les revenus d'activité. Si la personne retrouve un travail, ses revenus ne sont pas pris en compte dans le calcul du RMI pour le trimestre de reprise d'activité et pour les trois mois suivants. Ensuite, pendant neuf mois, si le travail est d'une durée inférieure à 52 % de la durée légale, 50 % de la rémunération est prise en compte dans le calcul du RMI. Pour les personnes reprenant un emploi de plus de 78h par mois, elles bénéficient d'une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros par mois (ou de 225 pour les ménages de plus de 2 personnes) pendant 9 mois, ainsi qu'une prime de 1 000 euros versée au 4^e mois de la reprise d'emploi.

Les personnes recevant le RMI bénéficient automatiquement de la CMU et de la CMUC qui assurent une prise en charge totale des frais médicaux et d'hospitalisation. Elles ont droit également à une exonération totale de la taxe d'habitation et à une réduction de l'abonnement téléphonique.

Allocation de solidarité spécifique (ASS)

Pour les personnes n'ayant plus droit aux allocations chômage, mais ayant cotisé à l'assurance chômage, il existe une assistance chômage, l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elle est soumise à des conditions restrictives et ne concerne qu'une partie des demandeurs d'emploi en fin de droit. Son montant maximum est de 406 euros par mois. Un système de cumul identique à celui existant pour le RMI est appliqué depuis 2006.

Allocation aux adultes handicapés (AAH)

Pour les personnes ayant un handicap de plus de 80 % ou pour les personnes ayant un handicap plus faible mais n'étant pas en mesure de travailler, il existe une aide sous condition de ressources, l'allocation aux adultes handicapés (AAH). L'AAH est une allocation différentielle.

L'allocation de parent isolé (API)

L'API est versée, sous condition de ressources, aux personnes seules (célibataire, veuve, séparée ou divorcée) attendant un enfant ou ayant un ou plusieurs enfants à charge jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait trois ans. C'est une aide différentielle, c'est-à-dire que la personne reçoit la différence entre ses autres ressources et le montant maximum de l'aide. Le montant dépend de la situation familiale de la personne. Ces montants sont réduits si la personne reçoit une aide au logement. Le mécanisme d'intéressement est le même que pour les bénéficiaires du RMI.

Il est possible de cumuler pendant une durée limitée l'API avec les revenus d'activité, selon le même système que pour le RMI.

L'allocation supplémentaire vieillesse

Il existe une pension minimum pour les personnes de plus de 65 ans accordée sous condition de ressources, y compris aux personnes qui n'ont pas ou peu contribué à un régime de d'assurance sociale.

Autres dispositifs concernant des catégories restreintes de personnes

- **L'allocation supplémentaire d'invalidité** : pour les personnes de moins de 60 ans, titulaires d'une pension d'invalidité de très faible montant au titre d'une invalidité permanente.
- **L'allocation d'insertion** : pour les détenus libérés, les rapatriés, les réfugiés et les demandeurs d'asile.

- **L'allocation équivalent retraite** : pour les chômeurs de moins de 60 ans totalisant 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse.
- **L'allocation veuvage** : pour les conjoints survivants de personnes décédées.

Tableau A1.1. **Montant des minima sociaux et répartition des bénéficiaires**

	Pourcentage de bénéficiaires d'un minimum social concerné (2004)	Allocation ¹ en pourcentage du SMIC net (2006)
Revenu minimum d'insertion (RMI)	35	45
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	11	45
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	24	64
Allocation de parent isolé (API)	6	58
Allocation supplémentaire vieillesse	18	64
Allocation supplémentaire d'invalidité	4	64
Allocation d'insertion	1.5	31
Allocation équivalent retraite	1	98
Allocation veuvage	0.4	51
Total	100	55²

1. Pour un célibataire sans enfant.

2. Moyenne pondérée par le nombre de bénéficiaires en 2004.

Source : Base de données sur les dépenses sociales 1980-2003.

Les dispositifs particuliers pour les personnes les plus défavorisées

Il existe des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour venir en aide aux personnes les plus défavorisées mis en place par l'État. D'autres actions, qui ne sont pas recensées ici, sont mises en place par les collectivités locales et les organisations non gouvernementales.

L'aide d'urgence

Pour les personnes en situation d'urgence, en particulier les personnes sans domicile fixe, le dispositif proposé par l'État comprend :

- Un accueil téléphonique (« le 115 ») : cette permanence d'accueil téléphonique est chargée d'aider les personnes sans abris à trouver un hébergement. Le service dispose d'un recensement quotidien des capacités d'hébergement d'urgence.
- Des équipes mobiles (« les SAMU sociaux ») : ces équipes vont à la rencontre des personnes les plus défavorisées et peuvent les conduire vers les hébergements d'urgence ou les services d'urgence des hôpitaux si besoin.
- Les lieux d'accueil de jour : ces lieux mettent à l'accès des personnes sans domicile fixe divers services : domiciliation, douche, laverie, parfois restauration.
- L'hébergement supplémentaire pendant l'hiver : les dispositifs d'accueil et d'hébergement sont renforcés pendant l'hiver.

L'hébergement et les mesures d'insertion

Plusieurs dispositifs ont pour objectif d'aider les personnes en grandes difficultés à se réinsérer :

- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ces centres proposent un hébergement d'urgence ou de plus longue durée. Des actions d'insertion incluant l'écoute, l'information, l'aménagement d'un suivi social, des actions pour trouver un logement autonome, une formation ou un emploi sont mises en place.
- Les maisons relais : ces petites structures accueillent des personnes en très grande difficulté pour les aider à reconstruire des liens avec la société.
- Les résidences sociales : ces logements sont proposés pour une durée limitée à des personnes isolées ou des famille avant d'accéder à un logement autonome.
- Les mesures d'insertion : les personnes accueillies dans un centre d'hébergement sont accompagnées dans un parcours d'insertion qui concerne les différentes dimensions de l'insertion (santé, logement, emploi, formation mais aussi le bien-être, la culture, etc.).

L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile

Il existe des centres d'hébergement et de réinsertion sociale spécialisés pour aider les demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande d'asile. D'autres places d'urgence ont été mises en place pour faire face à l'arrivée importante de demandeurs d'asile au cours des dernières années.

Glossaire

AAH	Allocation aux adultes handicapés	Adult disability allowance
AME	Aide médicale de l'État	State Medical Aid
ANCSEC	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	National Agency for Social Cohesion, Equal Opportunity and Voluntary Service
ANPE	Agence nationale pour l'emploi	National Employment Agency
APA	Allocation personnalisée d'autonomie	Personal Autonomy Allowance
API	Allocation de parenté isolée	Single parent allowance
ARPE	Allocation de remplacement pour l'emploi	A supplementary social benefit
ASS	Allocation de solidarité spécifique	Specific solidarity allowance
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	Association for Employment in Industry and Commerce: Organization managing unemployment contributions and payments
CAF	Caisse d'allocations familiales	Social Security Office
CDD	Contrat à durée déterminée	Fixed-term employment contract
CDI	Contrat à durée indéterminée	Permanent employment contract
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale	Council for Employment, Income and Social Cohesion
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications	Centre for Study and Research on Occupational Skills
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion Sociale	Social Reinsertion Accommodation Centres
CMU	Couverture maladie universelle	Universal Health Coverage
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire	Complementary sickness cover – free complementary health insurance for low-income groups
CNE	Contrat nouvelle embauche	New Employment Contract

COE	Conseil d'orientation pour l'emploi	Employment Policy Council
EPL	Legislation pour la protection de l'emploi	Employment protection legislation
FNAL	Fonds national d'aide au logement	National Housing Aid Fund
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	Equity and Anti-Discrimination Authority
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques	National Institute for Statistics and Economic Studies
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances	Constitutional Bylaw on Budget Acts
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	National Observatory of Poverty and Social Exclusion
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines	National Observatory of Sensitive Urban Zones
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi	Return to Employment Aid Plan
PPE	Prime pour l'emploi	Employment Allowance – earned-income tax credit
RMA	Revenu minimum d'activité	Minimum employment income
RMI	Revenu minimum d'insertion	Social/occupational integration minimum income – minimum benefit paid to those with no other source of income
SAMU	Service d'aide médicale urgente	Mobile accident unit Emergency medical service
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance	Guaranteed minimum wage
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Tax on Petroleum Products
ZEP	Zone d'éducation prioritaire	Education Priority Zone
ZUS	Zone urbaine sensible	Sensitive Urban Area

DOCUMENTS DE TRAVAIL

La série complète des Documents de travail du Département des affaires économiques est disponible sur www.oecd.org/eco/DocumentsDeTravail

- 568. *The competition law and policy indicator*
(July 2007) Jens Hoj
- 567. *Structural policies and economic resilience to shocks*
(July 2007) Romain Duval, Jørgen Elmeskov and Lukas Vogel
- 566. *Family policy in Hungary: how to improve the reconciliation between work and family?*
(July 2007) Philip Hemmings
- 565. *Encouraging sub-national government efficiency in Hungary*
(July 2007) Alessandro Goglio
- 564. *Integration of immigrants in OECD countries: do policies matter?*
(July 2007) Orsetta Causa and Sébastien Jean
- 563. *The unemployment impact of immigration in OECD countries*
(July 2007) Sébastien Jean and Miguel Jiménez
- 562. *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*
(July 2007) Sébastien Jean, Orsetta Causa, Miguel Jiminez and Isabelle Wanner
- 561. *The internationalisation of production, international outsourcing and employment in the OECD*
(June 2007) Margit Molnar, Nigel Pain and Daria Taglioni
- 560. *Why has Swedish inflation been persistently low?*
(June 2007) Felix Hüefner
- 559. *The Swedish housing market – better allocation via less regulation*
(June 2007) Felix Hüefner and Jens Lundsgaard
- 558. *Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector*
(June 2007) Douglas Sutherland and Robert Price
- 557. *Toward a more efficient taxation system in New Zealand*
(June 2007) Annabelle Mourougane
- 556. *Income inequality, poverty and social spending in Japan*
(June 2007) Randall Jones
- 555. *Improving the efficiency of health care spending: selected evidence on hospital performance*
(May 2007) Espen Erlandsen
- 554. *Cross-country analysis of efficiency in OECD health care sectors: options for research*
(May 2007) Unto Häkkinen and Isabelle Joumard
- 553. *What promotes fiscal consolidation: OECD country experience*
(May 2007) Stéphanie Guichard, Mike Kennedy, Eckhard Wurzel and Christophe André
- 552. *Globalisation and the macroeconomic policy environment*
(April 2007) Karine Hervé, Isabell Koske, Nigel Pain, Franck Sédillot

551. *Why has core inflation remained so muted in the face of the oil shock?*
(April 2007) Paul van den Noord and Christophe André
550. *Housing markets and adjustments in monetary union*
(April 2007) Peter Hoeller and David Rae
549. *Financial markets in Iceland*
(March 2007) Peter Tulip
548. *The political economy of delaying fiscal consolidation*
(March 2007) Boris Cournède
547. *The impact on growth of higher efficiency of public spending on schools*
(March 2007) Frédéric Gonand
546. *Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education*
(February 2007) Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard and Chantal Nicq
545. *Monetary policy and macroeconomic stability in Latin America: the cases of Brazil, Chile, Colombia and Mexico*
(February 2007) Luiz de Mello and Diego Moccerro
544. *The Brazilian "tax war": the case of value-added tax competition among the states*
(February 2007) Luiz de Mello
543. *Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education*
(January 2007) Frédéric Gonand, Isabelle Joumard and Robert Price
542. *Enhancing turkey's growth prospects by improving formal sector business conditions*
(January 2007) Rauf Gönenç, Willi Leibfritz, Gökhan Yilmaz
541. *Fiscal relations across levels of government in Australia*
(January 2007) Vassiliki Koutsogeorgopoulou
540. *Russian manufacturing and the threat of 'Dutch Disease': A comparison of competitiveness developments in Russia and Ukrainian industry*
(January 2007) Rudiger Ahrend, Donato de Rosa and William Tompson
539. *Stimulating innovation in Russia: The role of institutions and policies*
(January 2007) Christian Gianella and William Tompson
538. *Healthcare reform in Russia: problems and prospects*
(January 2007) William Tompson
537. *A golden rule for Russia? How a rule-based fiscal policy can allow a smooth adjustment to the new terms of trade*
(January 2007) Christian Gianella
536. *From "clientelism" to a "client-centred orientation"? The challenge of public administration reform in Russia*
(January 2007) William Tompson
535. *Has the rise in debt made households more vulnerable?*
(December 2006) Nathalie Girouard, Mike Kennedy and Christophe André
534. *Social security reform in Brazil: Achievements and remaining challenges*
(December 2006) Fabio Giambiagi and Luiz de Mello