

TRAVAIL
ET EMPLOI

Travail et Emploi

118 | avril-juin 2009

La réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi
en 2006

Comment et pour quoi activer les inactifs ?

About work pay policies for the inactive population

Hélène Zajdela



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3608>

DOI : 10.4000/travailemloi.3608

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 69-76

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Hélène Zajdela, « Comment et pour quoi activer les inactifs ? », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3608> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3608

Comment et pour quoi activer les inactifs ?

Hélène Zajdela (*)

En 1994, dans un contexte de chômage élevé dans l'ensemble des pays de l'OCDE, une Stratégie pour l'emploi avait été élaborée par l'OCDE, autour de dix recommandations. En tenant compte des nouvelles configurations et des nouveaux enjeux, la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (2006b) s'organise à présent autour de quatre piliers, qui, malgré certaines nouveautés, reprennent pour l'essentiel les prescriptions de 1994.

Toutefois, la hiérarchie implicite semble avoir changé : les recommandations concernant l'offre de travail (1) apparaissent prioritaires et sont beaucoup plus détaillées qu'en 1994, ce qui confirme la tendance amorcée depuis la fin des années 1990 d'une focalisation des politiques de l'emploi vers des actions d'incitation à l'activité (2). En effet, dès 1997, l'OCDE publie un rapport intitulé *Making Work Pay*, dont les conclusions insistent sur la nécessité d'augmenter le différentiel entre revenus du travail et allocations chômage ou minima sociaux, que ce soit par la limitation du niveau ou des conditions de perception de ces revenus de remplacement, ou par des mécanismes fiscaux incitatifs, afin de promouvoir une société plus « active ». Dans le courant de la même année (sommet du Luxembourg), les États membres de l'Union européenne retiennent comme axe prioritaire commun pour les politiques de l'emploi nationales non pas un objectif de taux de chômage mais une cible de taux d'emploi. Ce changement d'objectif des politiques de l'emploi n'est pas neutre. En mettant l'accent sur le taux d'emploi, on substitue à la lutte contre le chômage, une volonté de réduire le non-emploi, et donc à la fois le chômage et l'inactivité. Ce regroupement signifie que le non-emploi de ces deux catégories relève en fait de la même logique, ce qui sous-tend deux considérations principales.

La première est une analyse en termes de chômage volontaire axée sur les comportements d'offre de travail. Les politiques sociales jugées trop généreuses

produiraient des effets de désincitation au travail en annulant les gains financiers à la reprise d'emploi. L'idée que le différentiel financier entre emploi et non emploi est nul ou insuffisant est développée au travers des concepts de « trappes », déclinés selon les transitions considérées. Les trappes à chômage concernent les transitions des allocations chômage à l'emploi ; les trappes à inactivité, des minima sociaux à l'emploi ; et enfin les trappes à pauvreté, de l'emploi à temps partiel à l'emploi à plein-temps. La référence théorique implicite est le modèle standard d'offre de travail selon lequel les individus arbitrent de manière rationnelle entre consommation et loisir. Dans ce cadre, le travail n'apporte pas de satisfaction directe : il est réduit à une source de revenu et n'a que l'utilité indirecte de rendre la consommation possible. Dans ce cadre, tout revenu hors travail biaise nécessairement le choix des individus en faveur du loisir. Les chômeurs sont alors en quelque sorte victimes du système d'allocation chômage même si leur situation résulte de leur choix rationnel. Il faut donc instaurer un système de prestations qui les responsabilise en créant des devoirs en même temps que des droits (3).

La seconde conséquence consiste à considérer que l'inactivité doit être réduite au même titre que le chômage. Cette proposition ne va pas de soi : les chômeurs souhaitent travailler tandis qu'*a priori* les inactifs ne le veulent ou ne le peuvent pas. En effet, on peut distinguer deux types d'inactivité. La première est volontairement choisie par ceux qui préfèrent ne pas travailler : ce peut être par exemple le choix d'un parent dont le conjoint travaille et qui souhaite se consacrer à l'éducation de ses enfants. La seconde est contrainte par une incapacité à travailler et l'on considère que les personnes souffrant d'un handicap peuvent légitimement bénéficier d'une aide sociale. Dans les deux cas, volontaire ou subie, l'inactivité, considérée comme légitime, ne devrait pas faire l'objet de politiques d'activation.

* Université Galatasaray – CEPN et CEE : helene.zajdela@cee-recherche.fr

(1) Deuxième pilier : « supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi ».

(2) Toutefois, le quatrième pilier insiste sur d'autres types d'action sur l'offre de travail qui visent à développer les qualifications et les compétences des travailleurs.

(3) Cela est résumé par l'idée de « manier la carotte et le bâton » : *"This is a system of stick and "carrot", based on mutual rights and responsibilities. Everyone has the right to offers but in return they have the responsibility to use them – or at least to stop drawing benefits. Rights and responsibilities is a central philosophy of New Labour and of the New Deal."* (LAYARD, 2000 p. 3).

Pourtant, la stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 2006 recommande explicitement d'étendre aux inactifs les mesures d'activation et d'incitation au travail destinées en 1994 exclusivement aux chômeurs. Deux types de considérations permettraient de justifier qu'il faille activer aussi les inactifs (*cf.* OCDE, 2006a).

La première concerne plutôt l'inactivité volontaire: face au vieillissement démographique, le système de protection sociale n'est plus soutenable à moins d'accroître le niveau de l'emploi. Il faut donc puiser la main-d'œuvre dans tous les gisements disponibles, en particulier parmi les *seniors* et les femmes. En effet, d'une part, les systèmes de retraite permettent des départs à la retraite trop précoces: il faudrait instaurer des incitations à travailler plus longtemps. D'autre part, même si le taux d'activité des femmes est en constante augmentation depuis les années 1960, il reste dans tous les pays de l'OCDE inférieur à celui des hommes. On peut considérer que le choix pour l'inactivité que font des mères de jeunes enfants, peut en partie être contraint par des considérations financières (système d'imposition qui pénalise le second apporteur de revenu, difficultés d'accès aux modes de garde, *etc.*). Des incitations financières (comme des subventions pour la garde des enfants) ou le développement d'emplois à temps partiel pourraient accroître leur taux d'emploi en facilitant l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

La seconde raison concerne spécifiquement les bénéficiaires de prestations sociales et s'appuie sur une remise en cause, au moins pour certains d'entre eux, de leur incapacité à travailler. L'accroissement des taux de dépendance dans l'ensemble des pays de l'OCDE est jugé doublement insupportable. Cette augmentation du nombre de personnes vivant de l'assistance est d'une part financièrement insoutenable du point de vue du budget public. Mais elle est d'autre part moralement inacceptable: l'objectif d'une société est avant tout l'autonomie de ses membres et l'insertion par le travail est le meilleur moyen de l'acquérir. Le nombre croissant de personnes dépendantes s'expliquerait en partie par l'existence des prestations elles-mêmes qui les désinciteraient à travailler. Nombreuses seraient les personnes bénéficiant de l'aide sociale alors qu'elles seraient en mesure de travailler. Ce serait le cas tout d'abord des *seniors*, évincés de l'emploi par des politiques visant à les faire renoncer prématurément à l'activité (préretraites ou avancement de l'âge de la retraite). Mais ce serait le cas également de personnes trop vite jugées incapables de travailler alors qu'elles expriment elles-mêmes le désir de travailler. Tous ces inactifs seraient en quelque sorte victimes, comme les chômeurs, d'allocations trop généreuses rendant l'emploi peu attractif financièrement.

Le rapport préconise donc d'étendre les mesures d'activation, initialement conçues pour les chômeurs (réformes des prestations de manière à maintenir les incitations financières à la reprise d'emploi et accompagnement) mais en les adaptant au public concerné. Pour les femmes, cela suppose de «favoriser la mise en place de dispositifs favorables à la famille» (OCDE 2006b) et pour les bénéficiaires de minima sociaux, de renforcer les contrôles permettant d'identifier les personnes réellement dans l'incapacité de travailler.

La généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en France, à partir du 1^{er} juin 2009, s'inscrit parfaitement dans la logique de ces politiques d'activation. Afin d'accroître les incitations financières à l'activité, le RSA remplacera les deux principaux minima sociaux existants (le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé) tout en se substituant aux dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi.

Avant d'analyser les enseignements pour la France – avant la mise en œuvre du RSA – de ces nouvelles recommandations de l'OCDE concernant les inactifs, nous voudrions insister sur les dangers d'accroissement de la pauvreté que la logique de tri, inhérente à ces politiques, engendre lorsque le diagnostic concernant les causes du chômage n'est pas adapté.

Un problème d'antisélection qui risque de se perpétuer

Étendre les mesures d'activation aux inactifs vivant de prestations sociales soulève un problème de «tri» particulièrement délicat: il faut penser les mécanismes d'incitation à travailler tout en veillant à maintenir une protection suffisante pour les personnes réellement dans l'incapacité de travailler. Mais ce problème de tri se pose déjà lorsque l'on agit sur le système d'indemnisation du chômage pour veiller à ce que les chômeurs restent incités à chercher un emploi.

En effet, l'objectif premier d'un système d'allocation chômage est de maintenir le niveau de consommation après une perte d'emploi. Lorsqu'on essaie de déterminer sa structure optimale, on est confronté à deux types de risques. Le risque de première espèce serait de ne pas couvrir suffisamment les «bons chômeurs», c'est-à-dire ceux qui en ont besoin car ils ne retrouvent pas un emploi suffisamment rapidement. Le risque de seconde espèce serait d'assurer une trop forte protection aux «mauvais chômeurs», c'est-à-dire ceux qui en profitent pour ne pas accepter tout de suite un nouvel emploi.

Dans une optique d'activation, la plupart des réformes des systèmes d'allocation chômage en

œuvre dans les pays européens depuis le milieu des années 1990 ont privilégié la diminution du risque de seconde espèce en durcissant les conditions d'accès, les durées ou les montants des prestations. Même si ces réformes prévoient en contrepartie de développer les politiques d'accompagnement des chômeurs, elles peuvent être contre-productives et conduire à ne conserver dans le système que les «mauvais chômeurs», qui de plus n'avaient pas besoin d'être accompagnés.

En effet, si le chômage découle d'une insuffisance de la demande de travail, l'arbitrage des «bons chômeurs» n'est pas entre chômage et emploi (ils ne trouvent pas d'emploi) mais entre chômage et inactivité (dans le cas où les prestations sociales deviennent plus avantageuses que les allocations chômage).

À cet égard, le Royaume-Uni fait figure d'exemple. Le nombre de personnes d'âge actif bénéficiant de prestations au titre du handicap n'a cessé de croître depuis le début des années 1990 (cf. tableau 1) et a atteint 2,7 millions en 2005, soit presque le double du nombre de chômeurs (1,4 million). L'explication habituelle (cf. FAGGIO, NICKELL, 2005) réside encore uniquement du côté de l'offre de travail par l'attrait financier des allocations handicap relativement aux allocations chômage. Cela justifierait de faire un nouveau tri parmi les bénéficiaires de ces prestations par le biais de réformes (4) visant progressivement à soumettre les personnes temporairement dans l'incapacité de travailler au même régime que les chômeurs qui bénéficient du *Job Seeker Allowance* (JSA).

Tableau 1 : Variation du nombre de demandeurs * de l'*Incapacity Benefit* (5) d'âge actif

	1995-1997	1997-2001	2001-2005
Total	52 600	138 000	68 600
Hommes	5 700	25 400	-16 900
Hommes < 50	7 300	40 700	52 400
Femmes	46 900	112 600	85 500

Source : *Department for Works and Pensions*, 2006.

* Parmi les *claimants*, ceux qui ne bénéficient pas de l'*Incapacity Benefit* disposent de l'*Income Support* au titre de la maladie.

Mais on peut établir un autre diagnostic et considérer l'augmentation du nombre d'inactifs comme découlant en partie des politiques d'activation des chômeurs elles-mêmes (cf. CAZENAVE, ZAJDELA 2006). En effet, si le chômage découle d'une insuffisance de la demande de travail, le durcissement du système d'allocation chômage conduit à un

report des chômeurs vers le handicap. Plusieurs éléments plaident en faveur de cette interprétation : la croissance du nombre de demandeurs de l'*Incapacity Benefit* concerne surtout les hommes d'âge intermédiaire, les travailleurs les moins qualifiés et est beaucoup plus marquée dans les régions où le taux de chômage est plus élevé que la moyenne du pays. De plus, un tiers d'entre eux déclare vouloir travailler. Dans ce cas, le tri effectué par les politiques d'activation des chômeurs a pu provoquer un phénomène d'antisélection, en éloignant plus encore du marché du travail les personnes les plus en difficulté.

Si le problème se situe essentiellement du côté de la demande de travail, on peut donc craindre qu'un nouveau tri basé sur des incitations financières qui passent par le durcissement du système de prestations handicap, ne conduise pas à un accroissement de leur emploi mais uniquement à une augmentation de la pauvreté des personnes inactives.

Il s'agit à présent d'étudier la pertinence des mesures d'incitations financières pour accroître les taux d'emploi en France, en se concentrant sur deux publics spécifiques : les allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et les mères d'enfants en bas âge.

Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion

Parmi les revenus minima en Europe, le RMI a un statut particulier. Comme dans la plupart des pays européens, il a été instauré pour lutter contre la pauvreté du nombre croissant de personnes que le chômage de longue durée laissait sans filet de sécurité (cf. L'HORTY, 2006). Mais l'objectif du RMI était aussi l'insertion sociale et professionnelle de tous les allocataires, théoriquement tenus de signer un contrat d'insertion, dont la finalité était de les ramener à terme sur le marché du travail. Le RMI concernait 400 000 personnes à sa création en 1998, mais l'on compte aujourd'hui près d'1,2 million d'allocataires.

Même si le volet insertion du RMI n'a pas été à la hauteur de ses ambitions, le RMI ne peut être considéré comme une allocation de non-emploi destinée aux inactifs : un quart seulement des allocataires se déclarent inactifs. Pour la plus grande part des allocataires, le RMI constitue le dernier pilier de l'allocation chômage (6). Les inactifs au RMI sont donc dans leur très grande majorité des inactifs involontaires que leur éloignement durable du marché du travail ou leur mauvais état de santé a progressivement conduits à renoncer à s'insérer

(4) C'est l'objet du *Green paper on Welfare reform* de janvier 2006.

(5) L'*Incapacity Benefit* (IB) a été introduit en 1995 en remplacement du *Sickness Benefit* et de l'*Invalidity Benefit*, c'est pourquoi les séries ne commencent qu'à cette date.

(6) Voir AUDIER et al. (1998).

sur le marché du travail. Pour ces personnes, le RMI est devenu *ex post* un revenu minimum d'existence. Mais puisque les trois quarts des allocataires sont des chômeurs, il est normal qu'ils fassent l'objet des mêmes mesures d'activation que ceux qui perçoivent des allocations chômage. En outre, le problème de « tri » évoqué plus haut se pose moins que pour les personnes bénéficiant d'allocations handicap : le contrat d'insertion peut servir à identifier ceux qui sont en mesure de travailler.

Si de nombreuses études sur cas type (7) ont montré l'existence de trappes à chômage théoriques à la sortie du RMI, les enquêtes auprès des allocataires (8) montrent qu'en pratique, ces derniers « tombent » peu dans les trappes (9).

Tout d'abord, les chômeurs allocataires (dont la moitié sont inscrits à l'ANPE, CLÉMENT, 2004) recherchent un emploi aussi activement que les autres chômeurs (10). Mais leurs démarches n'aboutissent pas : ils sont confrontés plus que les autres chômeurs à une insuffisance de la demande de travail (11). De plus, certains allocataires (à peu près 8%), toujours dans le dispositif, travaillent à temps très partiel sans intéressement (12), ce qui signifie qu'ils auraient exactement le même revenu en ne travaillant pas. Enfin, environ un tiers des allocataires qui sont sortis du dispositif par l'emploi n'y trouvent aucune amélioration de leur revenu et certains perçoivent même une dégradation (cf. GUILLEMOT *et al.*).

Pourquoi les allocataires du RMI acceptent-ils de travailler sans gains financiers ? Ceci pourrait être expliqué par des perspectives de long terme plus favorables : un emploi peu rémunéré peut être perçu comme un tremplin pour accéder ensuite à un meilleur emploi. Dans une telle optique dynamique, L'HORTY et OUVRARD (2006) montrent que les gains intertemporels que peuvent engendrer la reprise d'emploi dépendent moins des gains financiers immédiats que de l'accessibilité des bons emplois (en termes de sécurité et de carrières salariales). Or

les anciens allocataires occupent surtout des emplois précaires et à temps partiel (voir BELLEVILLE-PLA, 2004b). En effet, les emplois aidés – principalement des CES – représentent, en mars 2003, près d'un tiers des emplois occupés par les allocataires de décembre 2001. Plus d'un quart des anciens allocataires occupent des CDD (intérim inclus), 13,5% sont indépendants ou n'ont pas de contrat de travail, et seulement 21,8% ont obtenu un CDI. Les revenus des anciens allocataires du RMI sont très faibles : les salaires horaires sont concentrés autour du SMIC et la distribution des salaires mensuels porte la marque de la forte proportion d'emplois à mi-temps.

Il semble que pour les allocataires du RMI, l'emploi apporte plus un statut qu'un revenu. Parmi les allocataires, 40% considèrent la perception du RMI comme dévalorisante, un quart d'entre eux cachent leur situation à leur famille (BELLEVILLE-PLA, 2004a). Au contraire, les anciens allocataires, qui travaillent sans incitations financières, déclarent se sentir mieux, plus optimistes, plus à l'aise, plus disponibles, avec leur entourage. Ainsi, la grande majorité des anciens allocataires considère que l'emploi leur procure un bien-être. Occuper un emploi, permettant de sortir d'un statut stigmatisant, est une fin en soi indépendamment de toute considération financière.

Néanmoins, différentes mesures (réformes des allocations logement, de l'intéressement, prime pour l'emploi) ont été mises en œuvre pour rétablir les incitations à travailler pour les allocataires du RMI (13). Les taux marginaux d'imposition (TMI), à la sortie du RMI, ont été considérablement réduits (14) mais sans que le nombre d'allocataires n'ait diminué, ni les sorties du RMI vers l'emploi progressé (15) (cf. tableaux 2 et 3).

Tableau 2 : Situation en janvier 1998 des allocataires du RMI de décembre 1996

Sortis du RMI			Toujours au RMI		
29			71		
Emploi	Chômage	Inactivité	Emploi	Chômage	Inactivité
15	9	5	11	48	12

Source : GUILLEMOT *et al.* (2002).

(7) Il s'agit de comparer le revenu disponible auquel pourrait accéder un ménage (selon diverses configurations familiales) en lui attribuant un revenu mensuel du travail arbitraire (un SMIC ou un demi-SMIC) avec sa situation financière lorsqu'il bénéficie uniquement du RMI.

(8) Pour plus de détails sur les résultats de l'enquête sur le devenir des allocataires du RMI ; voir AFSA (1999) et GUILLEMOT *et al.*, 2002 ; sur les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux, voir BELLEVILLE-PLA (2004a et 2004b) et CLÉMENT (2004).

(9) Par ailleurs les études économétriques menées à partir de données individuelles conduisent à des résultats contrastés (voir PIKETTY, 1998 ; LAROQUE, SALANIÉ, 2000 ; GURGAND, MARGOLIS, 2001).

(10) En outre, 25% des inactifs déclarent rechercher un emploi (BELLEVILLE-PLA, 2004b) : la frontière est décidément ténue.

(11) 10% seulement ont refusé un emploi et dans de très rares cas pour des raisons financières.

(12) La période d'intéressement est achevée ou ils occupaient déjà leur emploi avant d'entrer au RMI.

(13) Le RSA s'inscrit dans la même logique.

(14) Pour une évaluation des réformes, voir HAGNERÉ et TRANNOY (2001).

(15) Par ailleurs, de nombreux travaux ont montré le faible impact de la PPE sur l'offre de travail (pour une synthèse voir STANCANELLI et STERDYNIK, 2004).

Tableau 3 : Situation au 1^{er} trimestre 2003 des allocataires du RMI de décembre 2001

Sortis du RMI 30			Toujours au RMI 70		
Emploi	Chômage	Inactivité	Emploi	Chômage	Inactivité
13	9	8	12	38	20

Source : BELLEVILLE-PLA (2004b).

Les trappes à chômage, qui ne semblent donc pas avérées en pratique pour les allocataires du RMI, peuvent également être remises en cause au niveau théorique. Les économistes soulignent aujourd'hui que le travail est source de bonheur (cf. LAYARD, 2005), mais cela est d'autant plus vrai que l'on en est privé (16). Pourtant, le modèle théorique d'offre de travail ne peut doublement pas rendre compte de cela : outre que, dans ce modèle, le travail n'a pas de valeur intrinsèque, le loisir, bien que source de satisfaction, n'est pas clairement défini (il n'est que le temps non travaillé). Il est néanmoins considéré comme homogène et identique pour tous les individus, qu'ils occupent ou pas un emploi. Pourtant, lorsque l'on n'a pas d'emploi et que le revenu dont on dispose permet juste d'accéder à un niveau de consommation minimal, le loisir ne procure certainement pas la même satisfaction que lorsque l'on travaille et que l'on est bien inséré. Autrement dit, quand tout le temps disponible est du « temps non travaillé », ce dernier n'est certainement pas le même loisir que celui qui se distinguerait effectivement du temps passé à travailler.

Si l'on modifie le modèle habituel d'offre de travail en introduisant un niveau de consommation de survie et en distinguant, dans le temps libre, le véritable loisir de l'oisiveté, les risques de trappe disparaissent pour les allocataires du RMI (cf. PUCCI, ZAJDELA, 2006). Les prédictions du modèle habituel d'offre de travail sont donc très sensibles à des modifications, pourtant minimes, de ses hypothèses.

Tous ces éléments conduisent à douter de la pertinence des mesures d'incitations financières à travailler pour les allocataires du RMI. Ces derniers, dans l'ensemble peu qualifiés, sont surtout confrontés à une insuffisance de la demande de travail. Face à la croissance du nombre d'allocataires, la solution est donc plutôt à chercher dans des actions sur la demande de travail cumulées avec des programmes de formation (17).

(16) Ce constat a de longue date été fait par les sociologues, comme en témoigne la fameuse enquête sur les chômeurs de Marienthal (voir LAZARSFELD *et al.*, 1932).

(17) C'est l'objet des piliers 3 et 4 de la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE.

Les mères d'enfants en bas âge

Même les travaux récents qui mettent en avant le faible impact des TMI sur les comportements d'offre de travail soulignent que ce n'est pas le cas pour les familles monoparentales et les ménages avec enfants (cf. OCDE, 2004). Cela s'explique par une plus forte sensibilité de l'offre de travail des femmes, liée notamment à leur statut fréquent de second apporteur de revenu. Les mesures d'incitations financières à travailler paraissent donc *a priori* plus pertinentes lorsqu'il s'agit d'accroître le taux d'emploi des femmes.

En outre, les mères ont plus que les pères la charge des enfants, c'est pourquoi il faut, pour accroître le taux d'emploi des femmes, ajouter aux politiques habituelles visant à rendre le travail rémunérateur (18), des mesures facilitant l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle (congés parentaux, incitations fiscales au temps partiel, subvention à la garde des enfants, etc.). Mais, dans le cas de la France, on est confronté à un double problème.

D'une part, la situation des femmes sur le marché du travail en France est difficile : les femmes ne sont pas seulement moins actives que les hommes, elles sont également beaucoup plus souvent au chômage et plus représentées dans l'emploi non qualifié, lequel est particulièrement touché par la précarité et le temps partiel contraint (cf. tableau 4). Une grande part des femmes occupe de « mauvais emplois ». En 2002, moins d'un quart des femmes seulement avaient un statut d'emploi « typique » (défini par un CDI à temps plein) associé à des aménagements horaires « typiques » (réguliers, de semaine) et presque 20 % cumulaient des statuts atypiques et des aménagements des horaires atypiques (cf. LEMIERE et MARC, 2006). Les femmes françaises sont donc surreprésentées dans toutes les catégories les plus fragiles par rapport à l'emploi et le problème de la faiblesse de leur taux d'emploi ne peut se réduire à un problème de conciliation entre emploi et famille.

Tableau 4 : Caractéristiques par genre du marché du travail en France

	Femmes	Hommes
Taux d'activité	63,8 %	74,5 %
Taux d'emploi	56,9 %	67,8 %
Taux de chômage	10,9 %	9 %
Part dans l'emploi non qualifié	61 %	39 %

Source : OCDE (2006).

Champ : femmes et hommes âgés de 15 à 64 ans.

(18) La seule spécifique aux femmes serait une réforme fiscale favorisant les seconds apporteurs de revenu.

D'autre part, mener des politiques visant à réduire l'inactivité des mères de jeunes enfants semble assez schizophrène dans un pays où se développent au contraire des mesures financières pour les inciter à se retirer de l'activité. En effet, même si la politique familiale française affiche l'ambition de laisser aux mères le « libre choix » (19), le complément de « libre choix d'activité » (qui a remplacé et étendu l'allocation parentale d'éducation – APE) est pour le moins mal nommé puisqu'il s'inscrit en fait dans une optique de désactivation : le véritable choix rendu possible par cette allocation (conditionnelle au retrait d'activité d'un des parents sans garantie de retour à l'emploi) est de fait celui pour les mères de ne pas travailler (20).

Néanmoins, l'extension de l'APE aux parents de deux enfants en 1994 a constitué une expérience naturelle permettant aux économistes de tester *a contrario* l'efficacité des incitations financières sur l'activité des femmes. Cette mesure avait en effet provoqué une chute brutale de l'activité des mères concernées (de 15 points au moins). S'il est indiscutable que le succès de l'APE de rang 2 doit être en partie imputé à des considérations financières, le fort recours à l'APE à taux plein s'explique également par les difficultés rencontrées par les femmes sur le marché du travail, que nous avons évoquées plus haut.

Des études, qui ont identifié les caractéristiques relatives des mères ayant eu recours à l'APE à temps plein parmi les femmes éligibles, confirment en effet que le chômage (21) et les conditions d'emploi ont participé à la décision du retrait d'activité et relativisent le poids des seules incitations financières (cf. tableau 5, à partir de AFSA, 1996 et MARC, 2004).

(19) Depuis l'instauration de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2001, les parents d'enfants de moins de trois ans peuvent bénéficier d'une allocation de base (sous conditions de ressources) à laquelle s'ajoute un des deux compléments « libre choix » : le complément de « libre choix de mode de garde » (qui remplace l'AFEAMA et l'AGED) si les deux parents travaillent et qu'ils ont recours à une garde à domicile ou à une assistante maternelle ; le complément de « libre choix d'activité » (qui remplace l'APE), si l'un des parents cesse ou réduit son activité pour s'occuper de l'enfant.

(20) En 2006, 97% des bénéficiaires étaient des femmes et le retrait total d'activité concernait les trois quarts des recours.

(21) Les conditions d'éligibilité (deux ans d'activité au cours des cinq dernières années) incluent de fait les personnes au chômage.

Tableau 5 : Les déterminants du retrait d'activité pour bénéficier de l'APE *

Variables	Modalités	Effets
Chômage	Période de chômage antérieur	+++
Secteur d'activité	commerce	+++
Statut d'emploi	Contrats à durée déterminée	++++
Secteur privé vs public	Secteur privé	++
Statut de l'emploi du conjoint	Contrats précaires, chômeurs	---
Horaires de travail	Alternés ou variables	++
Ancienneté (en années)	> 5	--

Source : échantillon national des allocataires CNAF et enquêtes Emploi 1996-2001. (Cf. AFSA, 1996 et MARC, 2004).

*Après contrôle des variables socio-économiques usuelles (salaire, âge, diplôme, revenu du conjoint).

Champ : femmes éligibles à l'APE de rang 2.

Il est particulièrement important de revoir la cohérence de la politique familiale française en prenant en compte l'imbrication complexe entre la situation des femmes sur le marché du travail et les modes de garde. On constate en France un dualisme important du marché du travail des mères, que renforcent les contradictions de la politique familiale. D'un côté, les mères bien intégrées sur le marché du travail peuvent mener des carrières en adoptant la norme d'emploi à plein-temps des hommes tout en bénéficiant des aides publiques pour faire garder leurs enfants. Certaines d'entre elles optent pour un temps partiel long, réellement choisi. De l'autre côté, les mères peu qualifiées et plus exposées au chômage sont souvent contraintes de travailler à temps partiel et rencontrent de grandes difficultés à faire garder leurs enfants. En effet, à partir d'une partition en six classes des mères d'enfants de moins de 3 ans croisant statut d'activité et mode de garde, PERRAUDIN et PUCCI (2008) montrent que la classe (un quart des mères) qui regroupe près de la moitié des mères travaillant à temps partiel et qui est caractérisée par le recours à de nombreux modes de gardes simultanés, cumule toutes les difficultés : temps partiel contraint, conditions d'emplois difficiles, salaires plus faibles.

Ces inégalités entre les femmes, cumulatives en termes d'accès aux modes de garde et à l'emploi conduisent à douter de l'efficacité en France de mesures exclusivement financières pour accroître l'emploi des femmes.

Même en admettant l'efficacité des politiques de *Making Work Pay* en termes de réduction de l'inactivité, on a déjà pu constater que, appliquée aux chômeurs, cette stratégie de mise au travail (*work first*) reste peu compatible avec un objectif de qualité de l'emploi (dont on peut par ailleurs déplorer qu'il soit absent des quatre piliers de la nouvelle stratégie de l'OCDE). L'existence potentielle de trappes à chômage ou à inactivité ne provient pas seulement

de l'importance des prestations de non-emploi mais également de la faiblesse des revenus associés à l'emploi. Le salaire minimum, réduit à une référence horaire par le développement du temps partiel, ne garantit plus la sortie de la pauvreté (22). Ces politiques d'activation visent à ce que les personnes concernées acceptent au plus vite un emploi, même si c'est un « mauvais emploi » (*bad job*) et même si beaucoup se retrouvent au chômage un an après.

Un « mauvais » emploi vaut-il mieux que pas d'emploi du tout ? Pour LAYARD (2004), la réponse est positive : « Le bonheur humain est plus affecté par l'absence d'emploi que par le type d'emploi » (p. 1, notre traduction). Cela justifierait selon lui de mener des politiques visant à inciter les chômeurs à accepter de mauvais emplois, quitte à compléter leur rémunération par des subventions visant à les rendre meilleurs (*to make bad jobs better, ibidem* p. 6). Mais les subventions à l'emploi ou les impôts négatifs sont source de trappes à pauvreté, les avantages financiers disparaissant brutalement quand les revenus du travail s'accroissent. Mettre l'accent sur ce type de politiques constitue donc un arbitrage en faveur de la lutte contre des trappes à inactivité (dont l'effectivité n'est pas révélée) au détriment du développement des trappes à pauvreté (23).

La croyance est forte que le risque de perte d'employabilité associé au non-emploi de longue durée serait bien plus dommageable, même si évidemment chacun préfère occuper un bon emploi plutôt qu'un mauvais, la pire situation reste le non-emploi. Pourtant si le travail constitue toujours le premier vecteur d'insertion sociale, la nature de l'emploi peut parfois affecter suffisamment le bonheur des individus pour finalement nuire à leur insertion professionnelle.

Au-delà de l'aspect financier du travail, qui peut en effet se résoudre en partie par des subventions aux « mauvais » emplois, les détériorations des conditions et horaires de travail et de la santé au travail compromettent au moins autant le bien-être social que l'accroissement des taux de dépendance.

(22) En France, 8% de travailleurs vivaient dans un ménage pauvre en 2001 (selon la définition européenne, c'est-à-dire un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60% du revenu équivalent médian national). Pour plus de détails voir CAZENAVE (2006).

(23) En 2005, le rapport *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* mettait en avant les risques de trappes à pauvreté que ces politiques risquaient d'engendrer. Mais cette crainte n'apparaît plus explicitement dans le rapport de 2006.

Bibliographie

- AFSA C. (1996), «L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation», *Recherches et Prévisions*, n° 46, pp.1-8.
- AFSA C. (1999a), «L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion», INSEE, document de travail F9901.
- AUDIER F., DANG A.-T., OUTIN J.-L. (1998), «Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage», in Méhaut P. et Mossé P. (eds.), *Les politiques sociales catégorielles, fondements, portée et limites*, Paris, L'Harmattan.
- BELLEVILLE-PLA A. (2004a), «Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux», *Études et Résultats*, DREES, n° 300, mars.
- BELLEVILLE-PLA A. (2004b), «Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux», *Études et Résultats*, DREES, n° 320, juin.
- CAZENAVE M.-C. (2006), «Onze millions de travailleurs pauvres en Europe?», CEE, *Connaissance de l'emploi*, n° 36, novembre.
- CAZENAVE M.-C., ZAJDELA H. (2006), «Discussing the British welfare and employment system», EAEPE Conference, Istanbul, 2-4 novembre.
- CLÉMENT M. (2004), «Les bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE: des problèmes de santé, des contraintes familiales», *Premières synthèses*, DARES, n° 40.3, septembre.
- FAGGIO G., NICKELL S. (2005), «Inactivity among prime age men in the UK», *CEP discussion paper* n° 673, disponible sur le site: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0673.pdf>
- GUILLEMOT D., PÉTOUR P., ZAJDELA H. (2002), «Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: quel est le sort des allocataires du RMI?», *Revue Économique*, 53 (6), pp.1235-1252.
- GURGAND M., MARGOLIS D. (2001), «RMI et revenus du travail: une évaluation des gains financiers à l'emploi», *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp.103-122.
- HAGNERÉ C., TRANNOY A. (2001), «L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité», *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp.161-185.
- LAROQUE G., SALANIÉ B. (2000), «Une décomposition du non-emploi en France», *Économie et Statistique*, n° 331, pp.47-66.
- LAYARD R. (2000), «Welfare-to-Work and the New Deal», *World Economics*, Vol.1, Issue 2.
- LAYARD R. (2004), «Good jobs and bad jobs», *London School of Economics, CEP Occasional Paper* n° 19, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/occasional/OP019.pdf>
- LAYARD R. (2005), *Happiness: Lessons From a New Science*, Penguin Press, London.
- LAZARSFELD P., JAHODA M., ZEISEL, H. (1981), (première édition 1932), *Les chômeurs de Marienthal*, Paris, Éditions de Minuit.
- L'HORTY Y. (2006), «Revenu minimum et retour à l'emploi: une perspective européenne», in Dang A.-T., Outin J.-L., Zajdela H. (eds.), *Travailler pour être intégré? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, Paris, CNRS-Éditions, pp. 29-51
- L'HORTY Y., OUVRARD J.-F. (2006), «Comment améliorer les gains de retour à l'emploi?», *Revue économique*, vol. 57; n° 3, pp. 461-471.
- LEMIÈRE S., MARC C. (2006), «Qualité des emplois et genre: les effets croisés des statuts et des horaires de travail», CES, *Cahiers de la MSE*, n° 2006-74.
- MARC C. (2004), «L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE: une analyse économique du comportement d'activité des femmes», *Recherches et Prévisions*, n° 75, mars pp. 21-38.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 307 p.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, OCDE, 300 p. disponible sur le site: <http://www.sourceocde.org/emploi/9264023860>
- OCDE (2006b), *Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, OCDE.
- PERRAUDIN C., PUCCI M. (2008), «Activité des mères de jeunes enfants et organisation de la garde: des choix complexes et souvent contraints», *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, pp. 205-228.
- PIKETTY T. (1998), «L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français», *Économie et Prévision*, n° 132-133, pp.1-35.
- PUCCI M., ZAJDELA H. (2006), «Les bénéficiaires du RMI ont-ils besoin d'incitations financières? Une remise en cause de trappes à inactivité», in Dang A.-T., Outin J.-L., Zajdela H. (eds.), *Travailler pour être intégré? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, Paris, CNRS-Éditions, pp. 129-146.
- STANCANELLI E., STERDYNIAK H. (2004), «Un bilan des études sur la prime pour l'emploi», *Revue de l'OFCE*, n° 88, pp. 17-41.