

## Royaume-Uni

### La pauvreté, ses caractéristiques, l'ambiguïté de l'action gouvernementale

Florence LEFRESNE

**S**elon la définition la plus couramment utilisée – la proportion d'individus dont le revenu hors coûts liés au logement est inférieur à la moitié du revenu médian – le taux de pauvreté a quasiment triplé entre 1979 et 1991. Depuis les années quatre-vingt-dix, sa croissance a ralenti, puis il s'est stabilisé sur les deux dernières années, à un niveau toutefois très élevé. En décembre 2000, 26 % des Britanniques sont considérés comme pauvres.

Le taux de pauvreté rend compte du niveau de la pauvreté dans un pays à une période donnée ; mais il n'informe pas sur les flux d'entrée et de sortie de pauvreté, ni sur la durée de ces expériences. Seules les données de panel permettant de suivre des cohortes d'individus sur une période suffisamment longue renseignent dans ce sens. Le *British Household Panel Survey* permet ainsi de rendre compte des dynamiques de la pauvreté entre 1991 et 1996 (Oxley, Dang et Antolin, 2000). Celle-ci peut être transitoire (part des personnes ayant été au moins une année dans la pauvreté au cours de la période) ou persistante (part des personnes restées pauvres durant six années consécutives). Les graphiques a et b montrent l'ampleur de chacune de ces situations avant prélève-

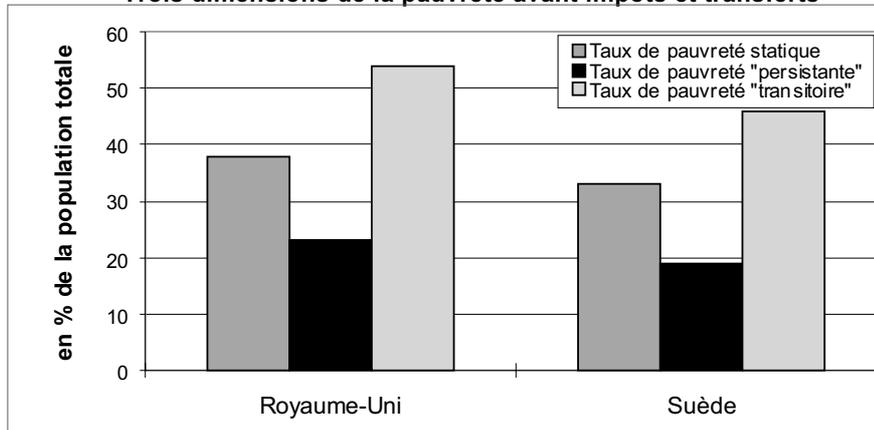
ments publics et versement de transferts, ainsi qu'après. La confrontation avec la Suède dont les données de panel offrent de bonnes conditions de comparabilité permet de souligner les limites de l'effet redistributif dans le cas britannique. Si le nombre de victimes de la pauvreté persistante est relativement faible, il ne faut pas perdre de vue qu'en termes de temps passé dans la pauvreté, leur poids est important. Ainsi, les individus comptant cinq années ou plus de pauvreté constituent à peine 28 % de l'ensemble des pauvres, mais représentent 50 % du nombre total d'années de pauvreté, ce qui donne la réelle mesure des efforts de politique publique à accomplir en direction de ces catégories. Par ailleurs, les données de panel mettent en évidence un effet d'hystérèse : à mesure que les périodes de pauvreté s'allongent, les chances d'en sortir diminuent.

---

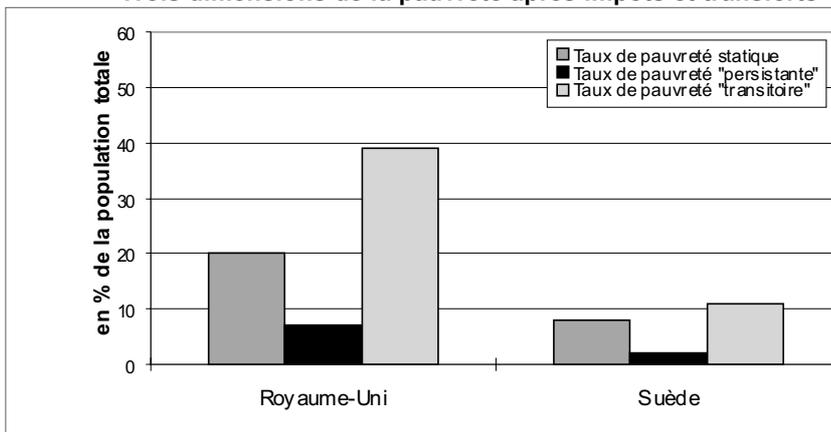
#### Caractéristiques des ménages pauvres et durée de la pauvreté

Les caractéristiques des ménages qui connaissent une forme de pauvreté occasionnelle (individus n'ayant connu qu'une année de pauvreté sur les six an-

**Graphique a.**  
**Trois dimensions de la pauvreté avant impôts et transferts**



**Graphique b.**  
**Trois dimensions de la pauvreté après impôts et transferts**



Source : OCDE

Note relative aux graphiques : le taux de pauvreté « statique » représente un taux moyen sur six ans (1991-1996) du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté en pourcentage de la population totale. Le taux de pauvreté « persistante » mesure le pourcentage de personnes ayant passé six années consécutives en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de chômage « transitoire » indique la part des personnes ayant été au moins une année dans la pauvreté au cours des six années observées.

nées de suivi du panel) diffèrent sensiblement de celles des ménages en situation de pauvreté durable (individus ayant vécu dans la pauvreté pendant au moins six ans) (cf. tableau). Au sein de ces derniers, les personnes sans qualification, les femmes, les parents isolés (là aussi, en grande

n de ces groupes reflète probablement le fait que ces caractéristiques ont tendance à perdurer : ainsi au Royaume-Uni, l'état de parent isolé dure en moyenne six ans environ (McKay, 1998) et chez les personnes âgées, les revenus n'évoluent guère dans le temps, ce qui fait que ceux qui

ma  
jo-  
ri-  
té  
de  
s  
fe  
m-  
mes)  
et  
les  
cél-  
i-  
ba  
tai  
res  
à g  
és  
so  
nt  
su  
r-r  
e-  
pr  
é-  
se  
n-  
t é  
s .  
La  
fo

rt  
CO  
nC  
en-  
tra-  
tio

connaissent des situations de pauvreté tendent à y rester longtemps. La pauvreté durable est très clairement associée à l'absence d'emploi. Quatre-vingt-onze pour cent des ménages en situation de pauvreté durable sont sans aucun emploi ; il s'agit de ménages retraités ou de couples de chômeurs dont le nombre a sensiblement augmenté sur les huit dernières années tandis que le taux de chômage global diminuait (un ménage d'âge actif sur cinq ne dispose d'aucun emploi). Pour la moitié des personnes concernées par la pauvreté, il s'agit d'un état occasionnel, lié à des revenus insuffisants et instables associés à des passages récurrents par le chômage. Les situations de pauvreté laborieuse relèvent ainsi davantage de la pauvreté occasionnelle que de la pauvreté de longue durée : 57,3 % des ménages en situation de pauvreté occasionnelle ont au moins un emploi (le plus souvent un seul).

---

#### Les ambiguïtés de la politique publique

La (re)prise d'emploi apparaît comme un des facteurs principaux pour écourter le séjour dans la pauvreté. C'est le premier vecteur de sortie de pauvreté pour les familles monoparentales en moyenne touchées par des durées plus longues que les autres catégories de ménages (surtout s'il s'agit de femmes seules). Ces résultats servent peu ou prou de fil conducteur aux politiques mises en place. En particu-

lier, ils justifient pour une large part la mise en place de la principale mesure d'intéressement au travail, le *Working Families Tax Credit*<sup>1</sup> (WFTC) qui concerne pour moitié de ses prestataires des familles monoparentales – essentiellement des femmes seules élevant leurs enfants.

L'instauration de cette prestation complémentaire des bas salaires pose au moins trois types de questions. En premier lieu, elle ne règle pas les problèmes de pauvreté des personnes durablement éloignées du marché du travail (retraités, invalides, chômeurs de très longue durée) pour qui la reprise d'emploi est inappropriée ou illusoire y compris avec des mécanismes d'incitation tel que l'impôt négatif. Pour ces catégories, la première cause de pauvreté siège dans la faiblesse des minima sociaux. C'est ce qui a justifié par exemple la revalorisation du *Minimum Income Guarantee*, fixé à 75 livres par semaine, pour les retraités, un minimum jugé toutefois encore insuffisant par le TUC. Notons que plus de 40 % des victimes de la pauvreté durable ont plus de 65 ans (*cf.* tableau). En second lieu, le WFTC a été en partie instauré pour combattre les effets désincitatifs à la prise d'emplois faiblement rémunérateurs, notamment par les femmes dans les couples de chômeurs, le salaire éventuel de celles-ci affectant directement les allocations du ménage. Mais ce fait résulte, il convient de le rappeler, d'une dérive de l'indemnisation chômage vers une presta-

---

1. Le *Working Families Tax Credit* est attribué à celui des deux conjoints qui occupe un emploi d'au moins 16 heures par semaine, dès lors que le couple a au moins un enfant de moins de 16 ans à charge et un volume d'épargne inférieur à 8 000 livres. Il garantit ainsi un revenu minimum de 200 livres par semaine à 1,2 million de foyers actifs avec enfants. Il est perçu avec le salaire direct afin de démontrer encore plus clairement l'intérêt du travail sur la perception de revenus sociaux et s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'intégration du système fiscal et de protection sociale. *Cf.* Florence Lefresne « Un coup de pouce au salaire minimum », *Chronique Internationale de l'IRES*, 63, mars 2000.

## Caractéristiques des ménages pauvres et non pauvres

	Population totale (1)	Hors pauvreté	Pauvreté occasionnelle (2)	Pauvreté de longue durée (3)
<b>Sexe du chef de ménage</b>				
Masculin	67,7	74,3	53,7	38,4
Féminin	32,3	25,8	46,3	61,6
<b>Emploi par ménage</b>				
Sans emploi	25	10,7	42,7	91
1 emploi	27,2	26,6	33,9	9
2 emplois	36,1	46,4	19,6	0
plus de deux	11,7	16,3	3,8	0
<b>Type de famille</b>				
un adulte seul sans enfant	10,9	6,2	18,1	40,5
deux adultes sans enfants	42,8	49,9	43,2	14,6
un adulte seul avec enfant	4,6	1,1	6,1	21,7
deux adultes avec enfants	41,6	42,9	32,6	23,3
<b>Age du chef de ménage</b>				
moins de 30 ans	15,5	13,3	17,6	23,5
31 à 50 ans	47,7	53,6	39,9	23,4
51 à 64 ans	20,4	22	23	11,6
65 ans et plus	16,4	11,1	19,2	41,5
<b>Niveau études (chef de mén.)</b>				
faible	33,1	24,4	34,7	63,9
moyen	36,9	38	38,9	29,1
élevé	30	37,6	26,4	7

Source : OCDE, données du British Household Panel Survey 1991-1996.

(1) Caractéristiques définies en début de période.

(2) Personnes qui ne connaissant qu'une année de pauvreté sur les six années, en excluant la première et la dernière année.

(3) Personnes continûment en situation de pauvreté sur les six années.

tion d'assistance sociale sous conditions de ressources et sur une base familiale, dérive orchestrée par les réformes successives du régime indemnitaire. En troisième lieu, la question mérite d'être posée des liens entre l'impôt négatif mis en place et la pauvreté occasionnelle clairement imbriquée à l'emploi faiblement rémunéré. En favorisant la prise d'emploi bas de gamme en général à temps partiel (pour la moitié entre 16 et 20 heures hebdomadaires) dont les taux de rémunération ne permettent pas toujours d'atteindre le seuil de contribution sociale pour accéder à une couverture sociale (67 livres sterling hebdomadaires), ce mécanisme ne risque-t-il d'étendre les

salaire minimum, doré et déjà annoncée par le gouvernement à la veille des élections générales, constituerait certainement une protection plus efficace contre les bas salaires.

**Sources :**

Mc Kay S. (1998), « Exploring the Dynamics of Family Change: Lone Parenthood in Great Britain », in Leisering L. et Walker R. (dir.), *The Dynamics of Modern Society*, The Policy Press, Université de Bristol.

*Poverty and Social Exclusion in Britain*, D. Gordon et alii, édité par The Joseph Rowtree Foundation. Un résumé est disponible sur le web : [www.irf.org.uk](http://www.irf.org.uk).

**ROYAUME-UNI**

Oxley H., Dang T-T., Antolin P. (2000), « Dynamique de la pauvreté dans six pays de l'OCDE », *Revue Economique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.

« A Tale of Two Centuries » (2000), *Labour Research*, vol. 89.

« New Labour Tackles Old Poverty » (1999), *Labour Research*, November, vol. 88.