

## Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000

*Olivier Bontout, Guillaume Delautre (DREES)*

**D**IX ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, cet article présente l'approche retenue au plan européen pour mesurer la pauvreté et suivre son évolution. Cette approche est multidimensionnelle, même si elle renvoie principalement à la dimension monétaire (couverte par quatre des cinq indicateurs principaux adoptés, calculés à partir de l'enquête EU-SILC). La pauvreté est restée globalement stable en Europe au cours des années 2004-2006. Les enfants ainsi que les personnes âgées connaissent un taux de pauvreté généralement supérieur à celui de l'ensemble de la population, les personnes en âge de travailler étant en revanche moins touchées, tout particulièrement si elles ont un emploi tout au long de l'année. Trois déterminants clés de la pauvreté des enfants ont été identifiés : les caractéristiques sociodémographiques des familles, la situation des parents sur le marché du travail et les transferts sociaux. Les taux de pauvreté des plus de 65 ans sont généralement croissants avec l'âge et fortement différenciés selon les sexes, même si les personnes âgées connaissent le plus souvent une intensité de la pauvreté plus basse que le reste de la population.

Dix ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000, l'année 2010 est l'année européenne de la lutte contre la pauvreté. Cet article présente une synthèse de l'approche qui a été retenue au plan européen pour mesurer la pauvreté et suivre son évolution. Une présentation des données de l'enquête EU-SILC<sup>1</sup> permet de donner quelques résultats sur la situation comparée dans les différents pays et sur les principales dimensions d'analyse développées dans le cadre communautaire.

Au plan communautaire, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale trouve son origine dans des débats antérieurs à la signature du traité de Maastricht. En 1975, le Conseil européen considérait comme pauvre «*les personnes ou familles dont les ressources sont si limitées qu'elles les excluent d'un minimum acceptable de mode de vie dans l'État membre dans lequel elles vivent*<sup>2</sup>». En 1992, le Conseil européen a adopté deux recommandations qui proposaient comme objectif commun l'établissement d'un niveau minimal de revenu garanti et des principes et orientations moyennant lesquels cet objectif pourrait être atteint<sup>3</sup>. Par ce biais, les États membres avaient été invités à établir un droit à des revenus suffisants et à l'assistance sociale afin de permettre à tous de vivre dignement.

En 2000, au sommet de Lisbonne, le Conseil européen a adopté une méthode ouverte de coordination (MOC) sociale qui a depuis été étendue à l'ensemble des champs de l'inclusion sociale et de la protection sociale et dont les objectifs ont été rationalisés en 2006. Cette MOC sociale vise à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre États membres en vue de la réalisation d'objectifs communs, dans des domaines où s'applique le principe de subsidiarité et dans lesquels les États exercent donc les principales prérogatives.

Dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, il s'agit en particulier «*d'assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion parmi les personnes et groupes les plus marginalisés*» (il s'agit du premier objectif commun relatif à l'inclusion).

Une batterie d'indicateurs a progressivement été mise en place au plan communautaire par le sous-groupe indicateurs du Comité de la protection sociale (CPS) afin de permettre un suivi régulier des progrès accomplis au regard de ces objectifs communs. Cet article examine, dans un premier temps, les indicateurs adoptés au plan européen pour mesurer les progrès dans le champ de la pauvreté et, dans un deuxième temps, les travaux qui ont approfondi l'analyse sur certains thèmes jugés prioritaires. En effet, depuis quelques années, la pauvreté des enfants, celle des travailleurs pauvres ou des personnes âgées ont fait l'objet d'une attention particulière.

1. EU-SILC: Statistics on Income and Living Conditions (statistiques sur les revenus et les conditions de vie).

2. 75/458/EEC du 22 juillet 1975 concernant un programme pilote de prestations et d'études pour combattre la pauvreté.

3. 92/441/CEE du 24 juin 1992, et 92/442/CEE du 27 juillet 1992.

## Les indicateurs communautaires dans le champ de la pauvreté

### Les indicateurs de pauvreté de la MOC sociale

La batterie d'indicateurs sociaux européens comprend quatorze indicateurs transversaux. Cette liste principale est complétée par trois listes d'indicateurs thématiques, couvrant de façon plus complète chacun des domaines concernés. Ces indicateurs font l'objet d'un suivi régulier dans les rapports conjoints annuels sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

La liste des indicateurs communautaires dans le champ de la pauvreté a été construite par étapes. Les premiers indicateurs européens relatifs à la pauvreté ont été adoptés au Conseil de Laeken en 2001 (Caillot, 2002). Par la suite, la liste des indicateurs a été étendue aux champs des retraites et de la santé (Caussat et Lelièvre, 2007), permettant l'adoption en 2006 d'un ensemble d'indicateurs communs pour les trois branches, régulièrement mis à jour, au fur et à mesure des progrès réalisés au sein du sous-groupe indicateurs.

L'approche retenue pour le suivi de la pauvreté est en principe multidimensionnelle, même si elle couvre de fait principalement la dimension monétaire. En effet, cinq indicateurs relatifs à la pauvreté ont été identifiés parmi les quatorze indicateurs principaux (« *overarching* ») : le taux de pauvreté monétaire<sup>4</sup>, l'intensité de la pauvreté, le taux de pauvreté ancré dans le temps, le taux de travailleurs pauvres (pauvreté des personnes en emploi), ainsi que le taux de pauvreté en conditions de vie (relatif à la dimension non monétaire de la pauvreté).

En complément de la liste des indicateurs transversaux, des batteries d'indicateurs thématiques ont été adoptées pour l'inclusion sociale et les retraites. Celles-ci contiennent d'autres indicateurs relatifs à la pauvreté, comme notamment la persistance de la pauvreté, ainsi que des désagrégations de ces indicateurs par tranches d'âge (0-17 ans, 18-64 ans et 65 ans et plus), par type de ménage, ou par type d'activité ou type de logement (encadré 1).

---

4. On peut noter que le taux de pauvreté monétaire est le seul indicateur relatif aux revenus faisant partie de la liste des quatorze indicateurs « structurels » qui permettent d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et faisant partie de la liste des onze principaux indicateurs principaux (« *headline* ») à l'appui de la stratégie européenne de développement durable.

*Encadré 1***Les indicateurs thématiques de la pauvreté et les sources utilisées**

Le choix des indicateurs communs doit en principe respecter les critères méthodologiques suivants : interprétation normative claire, robustesse et validité statistique, comparabilité entre les pays, disponibilité et régularité des données et enfin réactivité à l'intervention publique.

**Les indicateurs relatifs à la pauvreté**

La liste d'indicateurs relatifs à la pauvreté comprend des indicateurs primaires et secondaires, ainsi que des informations de contexte. Les indicateurs primaires sont en principe des indicateurs de premier ordre (« *lead indicator* ») permettant de couvrir toutes les dimensions essentielles des objectifs communs et/ou d'éclairer la situation sociale des sous-populations clés, alors que les indicateurs secondaires viennent en appui de ces indicateurs primaires en apportant un éclairage particulier.

**Indicateurs primaires**

**Le taux de pauvreté monétaire.** Le taux de pauvreté est défini au plan communautaire comme la part des personnes ayant un revenu disponible inférieur à 60 % du revenu médian disponible au niveau national. Cet indicateur est calculé en fonction des échelles d'équivalence utilisées couramment par l'OCDE. Il est complété par le niveau du seuil de pauvreté calculé en parité de pouvoir d'achat pour deux types de ménage (une personne seule et un couple avec deux enfants). Les désagrégations possibles sont les suivantes : par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

**Le taux de pauvreté persistante** correspond à la part des personnes ayant un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté (fixé à 60 % du revenu disponible médian) durant l'année de l'enquête ainsi que dans les deux années précédentes. Cet indicateur n'est pas disponible à ce stade. Les désagrégations possibles sont les suivantes : par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

**L'intensité de la pauvreté monétaire** correspond à la différence entre le revenu médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté (exprimé en pourcentage de ce seuil). Les désagrégations possibles sont les suivantes : par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

**Le taux de pauvreté en conditions de vie** correspond à la part de la population souffrant de trois privations parmi neuf possibles (encadré 2). Les désagrégations fournies sont les suivantes : par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus), par sexe, par type de ménage, par degré d'urbanisation de la zone d'habitation ainsi qu'en fonction de la situation vis-à-vis de la pauvreté monétaire.

**Indicateurs secondaires**

**L'intensité de la pauvreté en conditions de vie** indique le nombre moyen de privations rencontrées (parmi les neuf possibles) par les personnes considérées comme étant en situation de pauvreté en conditions de vie.

**Les indicateurs secondaires incluent également** des désagrégations supplémentaires **du taux de pauvreté monétaire** :

- par groupes d'âge plus détaillés (0-17 ans ; 18-24 ans ; 25-54 ans ; 55-64 ans ; 65 ans et plus) ;

- par types de ménage : sans enfant à charge (personne seule de moins de 65 ans, personne seule de plus de 65 ans, femme seule, homme seul, deux adultes avec au moins l'un d'eux âgés de plus de 65 ans, deux adultes de moins de 65 ans, autres ménages), avec enfant(s) à charge (parent isolé avec au moins un enfant à charge, deux adultes avec un enfant à charge, deux adultes avec deux enfants à charge, deux adultes avec trois enfants ou plus à charge, trois adultes ou plus avec au moins un enfant à charge) ;
- en fonction de l'intensité de travail du ménage : l'intensité de travail est définie comme le nombre de mois travaillés par les personnes en âge de travailler durant l'année, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année (soit pour une personne seule 12 mois, pour deux personnes 24 mois, etc.). Cette intensité de travail va de 0 pour un ménage sans emploi à 1 pour un ménage où les deux (ou plus) adultes ont travaillé toute l'année. Il convient de noter que l'intensité de travail ne prend pas en compte la durée de travail hebdomadaire ;
- en fonction de la situation d'activité la plus fréquente durant l'année : la situation d'activité la plus fréquente durant l'année est la situation que la personne a déclaré avoir connue pendant plus de la moitié de l'année. Ces différentes situations sont l'emploi (salarier ou indépendant), le chômage, la retraite et les autres formes d'inactivité ;
- en fonction de la situation d'occupation du logement. Cinq situations sont distinguées : propriétaire, accédant à la propriété, locataire au prix du marché, locataire à un prix subventionné et logé gratuitement. Des désagrégations supplémentaires sont disponibles pour cet indicateur en fonction de l'âge (0-17 ans ; 18-64 ans ; 65 ans et plus) et du sexe ;
- en fonction du niveau du seuil de pauvreté : outre le seuil de 60 % du revenu médian, d'autres seuils de pauvreté sont disponibles à 40 %, 50 % et 70 %. Des désagrégations sont possibles pour cet indicateur en fonction de l'âge (0-17 ans ; 18-64 ans ; 65 ans et plus) et du sexe.

### **Le passage des sources PCM à SILC a entraîné des ruptures de séries**

Durant la décennie 2000, le passage du panel communautaire des ménages (PCM) à l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) a occasionné des ruptures de séries (assez importantes dans certains cas) ainsi que des années manquantes pour certains pays.

Le PCM est disponible pour les quinze anciens États membres pour les vagues 1994-2001 (années de référence de revenu 1993-2000). Pour les douze nouveaux États membres, les indicateurs pour les années 1994-2003 (années de référence de revenu 1993-2002) sont basés sur des données nationales lorsqu'elles sont disponibles. Le PCM a été remplacé par EU-SILC, à partir de 2003, dans quelques pays. Pendant une période de transition jusqu'en 2005, les indicateurs ont ainsi été établis à partir de sources nationales qui ont été harmonisées *a posteriori* par Eurostat.

SILC a fait l'objet d'un règlement (Règlement (EC) n° 1177/2003) applicable à douze pays de l'UE15 en 2004 et aux trois derniers pays de l'UE15 en 2005. Cette enquête a été mise en œuvre en Estonie en 2004 et dans les autres nouveaux États membres de l'UE10 en 2005. La Bulgarie et la Roumanie ont mis en œuvre SILC en 2006.

Selon le règlement, les données pour la vague de l'année N de SILC doivent être fournies au plus tard le 31 décembre de l'année N + 1, étant entendu que les données de la vague N correspondent généralement aux revenus de l'année précédente, N-1<sup>5</sup>.

5. Ainsi, les données de la vague 2007 (rendues disponibles fin décembre 2008) sont relatives aux revenus de l'année 2006.

L'estimation des indicateurs est affectée par des erreurs liées à l'échantillonnage. Cependant, le règlement SILC prévoit des tailles minimales pour les échantillons nationaux afin d'obtenir des intervalles de confiance suffisamment étroits. Les intervalles de confiance à 95 % pour le taux de pauvreté général sont généralement de l'ordre de +/- 0,8 point de pourcentage (UE 2008). Cela signifie que les écarts entre deux pays inférieurs à environ 1,5 point ne sont pas significatifs à 95 %. Les intervalles de confiance sont moins élevés au Danemark (+/- 0,15 point) du fait de l'utilisation de données administratives. Ils varient entre +/-0,4 point (Allemagne), +/-0,6 point à 0,8 point (Italie, Slovaquie, Pologne), +/-0,8 point à 0,9 point (Finlande, France, Pays-Bas, Suède, République tchèque et Espagne), +/- 1 à 1,2 point (Autriche, Slovaquie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Chypre et Belgique), +/-1,3 point (Irlande, Estonie et Malte), +/- 1,4 point (Lettonie et Portugal) et +/- 1,8 point (Luxembourg) (Clémenceau et Museux, 2007).

## La pauvreté monétaire

### *Un niveau de pauvreté monétaire relativement moindre en France qu'en Europe*

L'indicateur de pauvreté monétaire est défini comme la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté (ce dernier correspond à 60% du revenu disponible médian). Il relève donc d'une conception relative, c'est-à-dire reflétant les inégalités des revenus, et pas d'une approche « absolue » de la pauvreté (basée sur un seuil de pauvreté en référence à un panier de biens et dont la valeur est indexée sur les prix)<sup>6</sup>, ni d'une approche de la pauvreté « extrême ».

Les niveaux de vie des personnes considérées comme pauvres varient de manière sensible selon les pays, reflétant les différences de revenus médians entre pays : les niveaux de vie médians (et donc les seuils de pauvreté) varient quasiment de 1 à 10 dans l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, pour les fins de comparaison européenne, de considérer ensemble le taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60%) et le seuil de pauvreté lui-même, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Le taux de pauvreté de la population dans l'UE27 s'élevait à 17% en 2006<sup>7</sup>. Dans les nouveaux États membres, le taux de pauvreté monétaire ne paraît pas significativement différent de celui des anciens États membres, mais les seuils de pauvreté (exprimés en PPA<sup>8</sup>) y sont nettement plus bas (graphique 1).

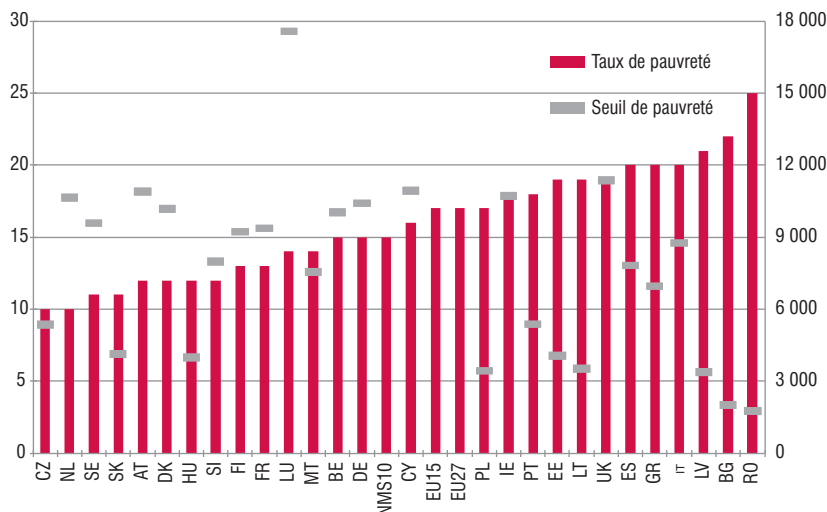
6. Pour une discussion récente des deux approches, on pourra se référer par exemple à OCDE (2009), chapitre 3.

7. Données de la vague 2007 de SILC, dernière vague disponible, généralement relatives à l'année de référence précédente (cf. encadré 1).

8. PPA : parité de pouvoir d'achat, qui est la méthode utilisée pour pouvoir comparer les pouvoirs d'achat dans différents pays.

Graphique 1

## Taux et seuil de pauvreté en Europe (2006)



Champ : Population totale.

Sources : SILC vague 2007.

Note de lecture : Le taux de pauvreté est défini à 60 % du revenu médian ; le seuil de pauvreté est exprimé en parité de pouvoir d'achat (pour une année). Pour la République tchèque (CZ), le taux de pauvreté est de 10 % et le seuil de pauvreté est de 5348 euros PPA.

Les taux de pauvreté pour l'Union européenne sont calculés par des moyennes pondérées par les populations nationales des taux de pauvreté nationaux. Échelle de gauche : taux de pauvreté en %. Échelle de droite : seuil de pauvreté en euros PPA.

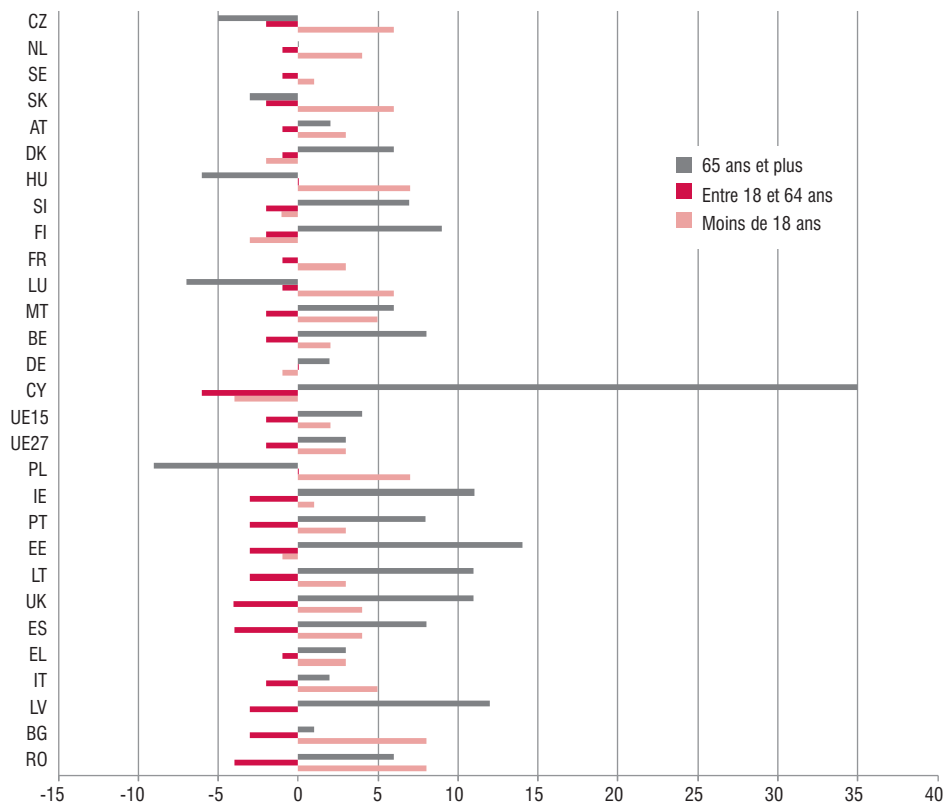
Voir en annexe les abréviations utilisées pour désigner les pays.

Le taux de pauvreté monétaire est moins élevé en France (13 %) que pour la moyenne de l'UE15 (17 %, graphique 1). Il en est de même pour la République tchèque et les Pays-Bas (10 %), et dans une moindre mesure pour la Suède, le Danemark, la Hongrie ainsi que l'Autriche (entre 11 % et 12 %). Inversement, les États du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, Portugal) présentent des taux supérieurs (proches de 20 %), ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande ou encore la Roumanie, la Bulgarie et la Lettonie. Pour ces trois derniers pays, un taux de pauvreté élevé se conjugue avec un seuil de pauvreté faible, ce qui n'est pas toujours le cas du fait des écarts relatifs de niveau de vie entre les pays.

Les États qui ont de meilleures performances que la moyenne européenne en termes de pauvreté totale n'ont pas systématiquement des performances meilleures que la moyenne pour chacune des tranches d'âge (0-17 ans, 18-64 ans et plus de 65 ans) (graphique 2).

Graphique 2

## Taux de pauvreté par tranche d'âge (2006)



Champ : Population totale.

Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Note de lecture : On présente pour les trois tranches d'âge l'écart au taux de pauvreté global de chaque pays. Ainsi, pour l'Union à 27, les taux de pauvreté des enfants et des plus de 65 ans sont de 3 points plus élevés que pour la population générale. Les pays sont classés par taux de pauvreté de la population totale croissante.

Dans tous les pays, les 18-64 ans ont des taux de pauvreté plus faibles ou proches de la moyenne. C'est notamment le cas en France, bien que de manière relativement moins marquée que dans de nombreux autres pays. Ainsi, parmi les pays ayant les taux de pauvreté les plus faibles, le taux de pauvreté parmi les 18-64 ans (Slovaquie, République tchèque et Pays-Bas) est également relativement bas. Quelques pays font toutefois exception, avec des taux de pauvreté des 18-64 ans égaux à ceux de la moyenne nationale, comme l'Allemagne, la Pologne et la Hongrie (ils diffèrent de 1 point pour l'UE25 et de 2 points pour l'UE15).

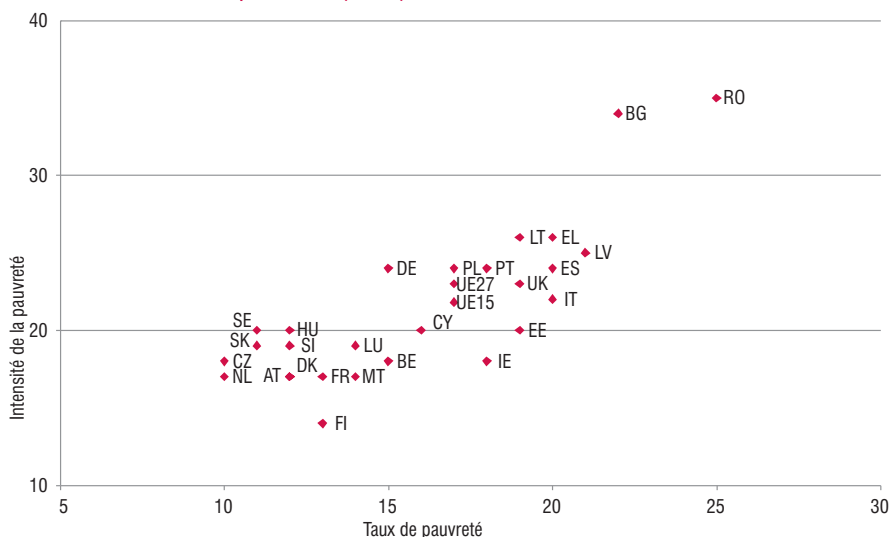
Inversement, les enfants (notamment en Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Luxembourg, République tchèque, Slovaquie, Italie et Malte) et les plus de 65 ans (notamment à Chypre<sup>9</sup>, dans les pays baltes, au Royaume-Uni, en Irlande, en Finlande, en Espagne et au Portugal, en Belgique, à Malte, en Slovénie, en Roumanie et au Danemark) ont souvent des taux de pauvreté relativement plus élevés que la moyenne. Il est notable que les taux de pauvreté des enfants (Chypre, Finlande et Danemark) ou des plus de 65 ans (République tchèque, Pologne, Luxembourg et Hongrie) ne sont que rarement inférieurs à la moyenne nationale.

### Intensité de la pauvreté

L'indicateur de l'intensité de la pauvreté fournit une information complémentaire sur la situation de revenu des personnes pauvres: il représente l'écart entre le revenu médian de cette population et le seuil de pauvreté (exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté). Cet indicateur apporte une information sur les évolutions de la répartition des revenus de la population pauvre alors que les évolutions du taux de pauvreté apportent une information sur l'évolution relative des revenus des personnes dont le revenu est proche du seuil de pauvreté.

Graphique 3

### Taux et intensité de la pauvreté (2006)



Champ : Population totale.

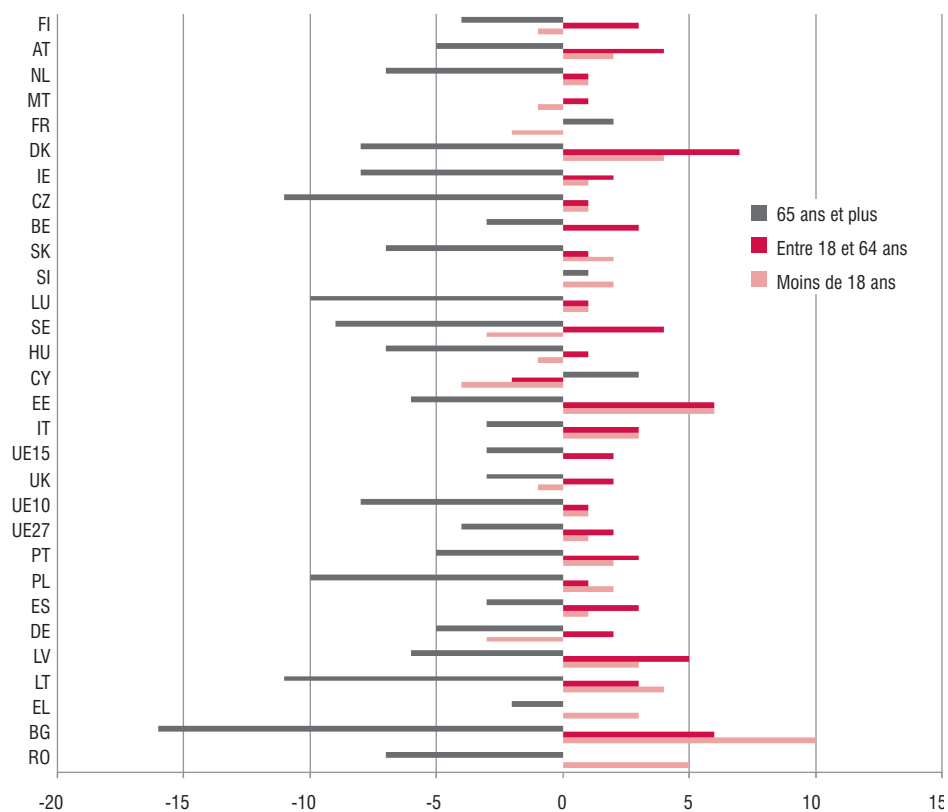
Sources : SILC vague 2007, cf. graphiques 1 et 2.

9. Chypre présente la particularité d'avoir un taux de pauvreté des personnes âgées cinq fois plus élevé que le taux de pauvreté des 0-64 ans (52% contre 11%). Plusieurs facteurs peuvent expliquer un tel phénomène : faiblesse de la pension minimale, et modalités de la prise en compte des carrières dans le régime en place avant 1980. Ce niveau de taux de pauvreté ne rend pas compte cependant d'éventuelles formes de solidarité informelle entre les générations.

L'intensité de la pauvreté est de 23% en Europe (UE27) et est généralement plus forte dans les pays qui ont un taux de pauvreté plus élevé (graphique 3), en particulier dans les nouveaux États membres (comme la Bulgarie et la Roumanie et dans une moindre mesure en Lituanie, en Lettonie ou en Pologne), mais aussi en Grèce, au Portugal ou en Espagne. À l'inverse, la France partage avec quelques États membres (Pays-Bas, Autriche, Danemark, Malte et Irlande) un des niveaux d'intensité de la pauvreté les plus faibles en Europe (17%), seule la Finlande ayant un niveau moindre, de 14%. Ce niveau relativement faible indique que le revenu médian des personnes pauvres en France est relativement peu éloigné du seuil de pauvreté, ce qui reflète très probablement le rôle du système de minima sociaux.

Graphique 4

## Intensité de la pauvreté par tranche d'âge (2006)



Champ : Population totale.

Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Note de lecture : On présente pour les trois tranches d'âge l'écart au niveau de l'intensité de la pauvreté de la population totale. Ainsi pour, l'Union à 27, l'intensité de la pauvreté des enfants est de 1 point supérieure à la moyenne, celle des 18-64 ans de 2 points et celle des plus de 65 ans est de 4 points plus élevée que pour la population générale. Les pays sont classés par intensité de la pauvreté croissante.

Néanmoins, alors qu'en général en Europe l'intensité de la pauvreté est relativement plus faible parmi les plus de 65 ans et est relativement plus élevée chez les personnes d'âge actif et les enfants, la France se trouve dans une situation relativement atypique dans la mesure où l'intensité de la pauvreté est relativement plus élevée parmi les plus de 65 ans et relativement plus faible parmi les moins de 18 ans (graphique 4).

### **La pauvreté non monétaire, une approche en conditions de vie**

Deux nouveaux indicateurs de pauvreté matérielle ont été adoptés en 2009 (après plus de deux ans de travaux) : un indicateur primaire de pauvreté en conditions de vie et un indicateur secondaire portant sur son intensité.

L'indicateur de pauvreté en conditions de vie est égal à la proportion de personnes possédant au moins 3 des 9 caractéristiques retenues supposées représentatives des difficultés financières et du nonaccès à des biens durables (encadré 2). Cet indicateur est complété par un indicateur (secondaire) d'intensité de la pauvreté en conditions de vie égal à la moyenne du nombre d'items dont les ménages pauvres en conditions de vie sont démunis.

Le choix de ces indicateurs a fait l'objet de nombreux débats et reste provisoire à ce stade. En effet, le suivi sur plusieurs années de ces indicateurs devrait permettre de mieux évaluer leur qualité. Le module spécifique 2009 de SILC devrait ainsi permettre d'affiner la liste des critères de privation retenus (encadré 2). Quarante nouveaux items seront testés dans ce module, dont vingt relatifs à des privations vécues par les enfants. De plus, la pertinence des neuf critères retenus pour construire l'indicateur primaire sera réévaluée au travers de l'enquête Eurobaromètre en 2011-2012.

#### *Encadré 2*

#### **L'indicateur communautaire de pauvreté en conditions de vie**

La définition d'un taux de pauvreté en conditions de vie a été rendue difficile par le choix limité d'items de conditions de vie disponibles dans l'enquête SILC. La liste actuelle d'items est en effet issue de l'ancienne enquête européenne PCM et avait été à l'origine choisie afin d'analyser les conditions de vie en Europe avant l'élargissement.

Pour y remédier, il a été procédé en deux étapes. Dans un premier temps, un groupe de travail dirigé par Eurostat a été chargé d'analyser l'enquête SILC actuelle et de proposer sur cette base un indicateur portant à la fois sur les difficultés financières du ménage et la possession de biens durables. Dans un second temps, l'objectif est d'adapter SILC afin de mieux mesurer l'ensemble des domaines essentiels de privation matérielle. Pour cela, le groupe de travail a pu mobiliser, en février 2007, l'enquête de consensus Eurobaromètre afin de connaître les items considérés comme essentiels par les citoyens européens. Cette enquête a également permis d'évaluer des items déjà présents dans l'enquête. À partir de ces résultats, une nouvelle liste d'items a été proposée et sera reprise dans un module spécifique de l'enquête SILC en 2009.

La liste initiale d'items contenus dans SILC comprenait quatorze items : cinq portant sur les difficultés financières, quatre sur l'accès aux biens durables et enfin cinq autres sur la qualité du logement. Il a été décidé de construire deux types d'indicateurs : l'un regroupant les deux premières dimensions (difficultés financières et non-accès à certains biens durables) et l'autre portant exclusivement sur la qualité du logement. Le groupe de travail a vérifié que les neuf items prévus pour le premier indicateur étaient représentatifs d'une situation de pauvreté en conditions de vie, dans le sens où ils devaient respecter quatre critères : refléter l'absence d'un élément de conditions de vie commun à une majorité ou à une grande partie de la population de l'Union européenne et de la plupart des États membres ; permettre des comparaisons internationales, c'est-à-dire avoir la même valeur informative quel que soit le pays ; permettre des comparaisons dans le temps ; être sensible au niveau de vie des ménages. Les neuf items de privation matérielle retenus sont les suivants :

**Les difficultés financières du ménage regroupent les items suivants :**

- Le ménage ne peut pas faire face à des dépenses inattendues ;
- Le ménage ne peut s'offrir une semaine de vacances annuelle hors de son domicile ;
- Le ménage ne peut pas payer ses engagements (loyer ou emprunt, facture, remboursement de crédit) ;
- Le ménage ne peut pas s'offrir un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson au moins tous les deux jours ;
- Le ménage ne peut pas garder son domicile suffisamment chaud.

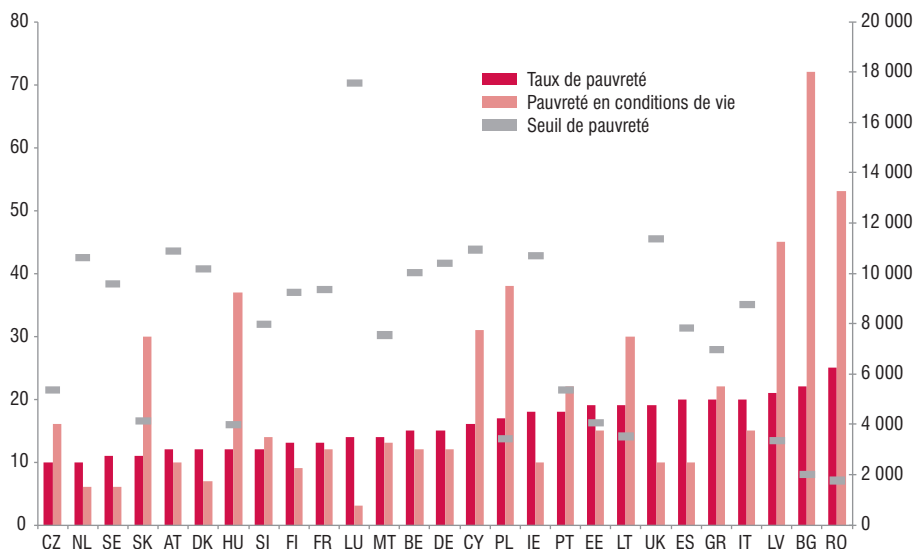
**L'accès à des biens durables regroupe les items suivants :**

- Le ménage ne possède pas de machine à laver ;
- Le ménage ne possède pas de TV couleur ;
- Le ménage n'a pas de téléphone ;
- Le ménage n'a pas de voiture.

Ce nouvel indicateur permet néanmoins de compléter l'analyse de la pauvreté. Il est ainsi peu surprenant d'observer que les plus forts taux de pauvreté en conditions de vie sont observés dans les nouveaux États membres. En effet, du fait d'une distribution des revenus plus étroite héritée pour certains de l'époque communiste, le taux de pauvreté monétaire relative ne donne qu'une image partielle de la pauvreté en conditions de vie vécue par ces populations (même si la prise en compte des niveaux des seuils de pauvreté en PPA lève en partie ces difficultés). Dans les pays qui enregistrent des taux de pauvreté en conditions de vie plus élevés, ce taux est souvent nettement supérieur à celui de la pauvreté monétaire (graphique 5). C'est le cas dans une majorité de nouveaux États membres : plus particulièrement en Roumanie et en Bulgarie, mais aussi en Lituanie et en Lettonie, en Pologne, en Hongrie, à Chypre et en Slovaquie. Inversement, dans les pays qui connaissent des taux de pauvreté en conditions de vie faibles, ce taux est généralement inférieur à celui de la pauvreté monétaire.

Graphique 5

## Pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et seuil de pauvreté (2006)



Champ : Population totale.

Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Note : Les seuils de pauvreté sont exprimés en parité de pouvoir d'achat. Échelle de gauche : taux de pauvreté monétaire et de pauvreté en conditions de vie en %. Échelle de droite : seuil de pauvreté en euros PPA. Pour la République tchèque, le taux de pauvreté monétaire relative est de 10 %, le taux de pauvreté en conditions de vie est de 16 % et le seuil de pauvreté est de 5348 euros PPA.

### Les conditions de logement

Les travaux sur la mesure de la privation matérielle ont ouvert la voie à une mesure spécifique de cette privation dans le domaine du logement. Dans sa forme actuelle, l'enquête SILC contient en effet un certain nombre d'items permettant d'évaluer la qualité et la taille du logement (fuites et humidité ; présence d'une douche ou d'une baignoire et de toilettes ; présence de toilettes intérieures à usage exclusif du ménage ; obscurité ; nombre de pièces) et d'estimer le coût du logement supporté par les ménages. Il est ainsi possible d'établir trois types de privations relatives au logement : l'accès financier au logement, la qualité du logement et le surpeuplement.

Après un examen fondé sur les analyses d'Eurostat, le sous-groupe indicateurs a adopté une position provisoire en retenant à ce stade deux indicateurs secondaires : le premier porte sur les situations de coût excessif du logement et le second sur le surpeuplement. Le souhait de l'ISG et de la Commission européenne est d'adopter d'ici quelques années un ou deux indicateurs primaires liés aux difficultés de logement. Cela implique d'avoir analysé tant les évolutions des indicateurs secondaires et de contexte adoptés que les résultats du module spécifique au logement prévu pour l'enquête SILC en 2012.

## Les évolutions de la pauvreté

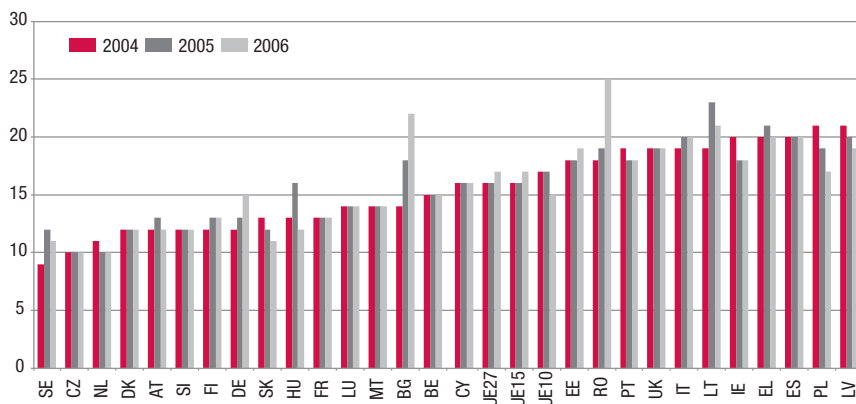
### Évolutions de la pauvreté monétaire relative et en conditions de vie

Les taux de pauvreté monétaire ou en conditions de vie sont restés stables en moyenne en Europe au milieu des années 2000. Il convient toutefois de souligner que l'information n'est disponible que pour quelques années récentes (les données sont généralement disponibles avec un délai de deux ans au moins) : on disposait au moment de la rédaction de cet article de données harmonisées pour les 27 États membres pour les vagues 2005 à 2007 de SILC, soit pour trois années (encadré 1).

La pauvreté monétaire (relative) est restée stable pour l'UE27 sur la période 2004-2006, les évolutions étant toutefois sensibles dans certains États (graphique 6). L'ensemble des anciens États membres enregistre sur ces trois années une hausse qui est toutefois trop faible pour être significative. Parmi les anciens États membres, l'augmentation est néanmoins sensible en Allemagne (+3 points) et dans une moindre mesure en Suède (+2 points), pays qui connaissaient toutefois en début de période des taux de pauvreté relativement bas. Inversement, le taux de pauvreté diminue de 2 points en Irlande, qui connaissait en début de période un taux de pauvreté relativement élevé. Les évolutions dans les nouveaux États membres sont davantage contrastées, avec une légère diminution pour les dix entrants en 2004 (en particulier de 4 points en Pologne), tandis que la hausse est significative en Bulgarie (+8 points) et en Roumanie (+7 points). Il est notable de constater que les évolutions de l'intensité de la pauvreté ont été souvent similaires à celles du taux de pauvreté.

Graphique 6

### Évolution des taux de pauvreté relative par pays (2004-2006)



Sources : SILC vagues 2005, 2006 et 2007, années de revenus 2004, 2005 et 2006.

Note : Les pays sont classés par niveau de taux de pauvreté croissant au cours de la première année.

Les évolutions moyennes de la pauvreté en conditions de vie sont également très limitées, le taux restant stable sur les trois années d'observation, cette stabilité globale masquant toutefois un fort mouvement de rattrapage des dix nouveaux États membres depuis 2004 (tableau 1).

Tableau 1

## Évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie (en %)

	1994	1997	2000	2004	2005	2006
Pauvreté monétaire						
UE15	17	15	15	16	16	17
UE10	/	/	/	17	17	15
EU27	/	/	/	16	16	16
Pauvreté en conditions de vie						
UE15	/	/	/	12	12	12
UE10	/	/	/	43	38	33
EU27	/	/	/	16	16	16

Sources : Eurostat.

Note : Les données 2004-2006 sont issues des vagues SILC 2005-2007 et les données des vagues 1995, 1998 et 2001 du panel communautaire correspondent aux années de revenu 1994, 1997 et 2000.

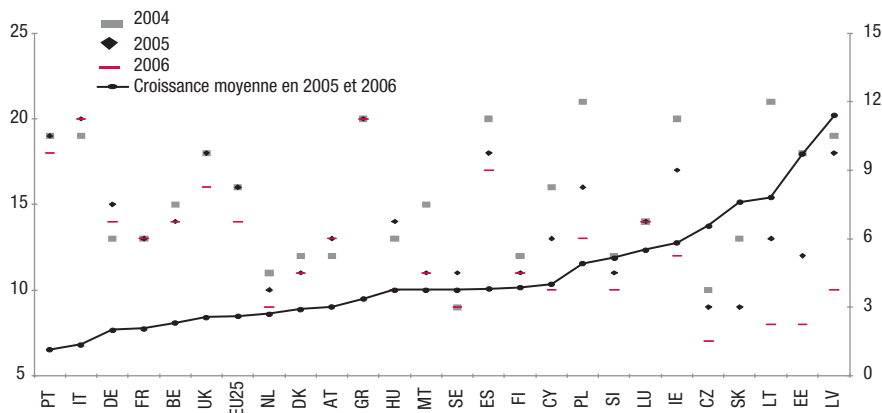
## Évolutions du taux de pauvreté ancré dans le temps

Les évolutions du taux de pauvreté monétaire sont souvent relativement inertes en regard des évolutions de la croissance et de l'emploi, car elles reflètent les évolutions de la structure de la distribution des revenus. Par exemple, si le niveau de vie de chaque habitant d'un pays était divisé par deux ou doublé, le nombre de pauvres au sens monétaire relatif resterait par définition le même. L'indicateur de pauvreté ancré dans le temps présente à cet égard des propriétés complémentaires, car il informe sur l'évolution des revenus des populations dont le niveau de vie est proche du seuil de pauvreté. Cet indicateur reflète en effet la proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté d'une année donnée (ensuite revalorisé par l'indice des prix). Il permet ainsi d'identifier les situations où le revenu des personnes pauvres (ou proches de la pauvreté) évoluerait plus ou moins vite que l'indice des prix.

Entre 2004 et 2006, le taux de pauvreté ancré dans le temps a légèrement décru dans l'UE 25, reflétant des baisses significatives dans les pays ayant connu des taux de croissance plus élevés (graphique 7). En effet, presque tous les pays ayant eu des taux de croissance annuels du PIB élevés (au-dessus de 5 %) ont enregistré des baisses significatives du taux de pauvreté ancré dans le temps (au seuil de 2004). À l'inverse, pour les pays qui ont connu des taux de croissance compris entre 2 % à 5 % (mis à part pour l'Espagne, Malte et Chypre), les évolutions des taux de pauvreté ancrés dans le temps ne sont pas toujours significatives et parfois orientées à la hausse pour certaines années (notamment en Allemagne et en Suède). L'évolution dans les deux pays ayant connu une croissance inférieure à 2 % (Portugal, Italie) paraît également peu significative.

## Graphique 7

Pauvreté monétaire ancrée dans le temps (seuil fixé au niveau de 2004) et niveau moyen de croissance du PIB en 2005 et 2006



Champ : UE25.

Sources : Eurostat (SILC vagues 2005, 2006 et 2007, correspondant aux données de revenus 2004, 2005 et 2006) et comptabilité nationale.

Note de lecture : Les pays sont classés par évolution annuelle moyenne croissante du PIB en volume pour les années 2005 et 2006. Taux de pauvreté échelle de gauche, croissance échelle de droite. Par exemple, pour l'Union à 25, la croissance était de 2,6 % en moyenne et le taux de pauvreté ancré dans le temps est passé de 16 points pour la vague 2005 (revenus 2004) de SILC à 14 points pour la vague 2007 (revenus 2006) de SILC.

## Les principales dimensions d'analyse retenues dans le débat communautaire

Dans le cadre communautaire, les rapports conjoints annuels sur la protection sociale et l'inclusion sociale permettent une revue régulière de l'évolution des indicateurs communs et incluent des parties analytiques couvrant chacune des trois branches de la MOC (inclusion, retraites, santé). En outre, ces dernières années, le CPS et son sous-groupe indicateurs (ISG) ont approfondi l'analyse de certains thèmes soit à l'occasion de groupes de travail conjoints (ou *task force*) spécifiques sur certains sujets, soit au travers de rapports spécifiques adoptés par le CPS.

Ainsi, les trois dimensions qui ont fait l'objet d'analyses plus développées dans le champ de la pauvreté représentent la grande majorité des personnes pauvres en Europe (UE25) : la pauvreté en emploi (20 % du total des personnes pauvres), celle des enfants (24 %) et celle des retraités ou des personnes de plus de 65 ans (22 %) <sup>10</sup>. Ces dimensions sont en cohérence avec l'évolution de l'approche de la

10. Les autres personnes pauvres étaient soit au chômage (12 %), soit dans d'autres situations d'inactivité (22 %) (sources : vague 2006 de SILC).

pauvreté au sein du processus de la MOC, qui a abouti récemment à l'adoption de principes communs pour l'inclusion active.

## **Pauvreté et emploi**

### ***L'indicateur du taux de travailleurs pauvres***

La pauvreté laborieuse (ou taux de travailleurs pauvres) mesure la proportion de personnes qui occupent un emploi et qui vivent dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian). Plus précisément, cet indicateur est calculé en utilisant la variable de «situation d'activité la plus fréquente»<sup>11</sup> et est assorti d'une décomposition par genre (Lelièvre, 2004).

### ***Les travaux communautaires***

La pauvreté laborieuse a fait l'objet d'un suivi régulier au plan communautaire, dans les différents rapports conjoints. Plus récemment, la Commission européenne a mis en place fin 2008 une *task force* conjointe du CPS et de son sous-groupe indicateurs (CPS-ISG) sur les interactions entre croissance, protection sociale et emploi afin de préparer les discussions relatives à la révision de la stratégie de Lisbonne<sup>12</sup>. Le rapport de cette *task force* (ISG-CPS, 2009) met en avant quatre messages clés dont les deux premiers sont relatifs à la pauvreté, avec un accent sur les liens entre pauvreté et emploi. Le premier message porte sur les évolutions de moyen terme des inégalités et de la pauvreté et le second sur les tendances de l'emploi en lien avec la pauvreté et l'exclusion<sup>13</sup>.

### ***Avoir un emploi constitue une protection forte contre le risque de pauvreté***

Les travaux européens confirment qu'avoir un emploi reste la meilleure protection contre la pauvreté, puisque le risque de pauvreté des adultes en âge de travailler et sans emploi ou inactifs est plus de trois fois plus élevé que celui des personnes en emploi (27% contre 8%). Ce taux atteint 43% pour les chômeurs (graphique 8).

Le taux de travailleurs pauvres varie fortement en Europe, allant de 3% à 4% en République tchèque, en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas et en Finlande, mais atteint 13% à 14% en Pologne et en Grèce et même 18% en Roumanie. De même, le niveau d'exposition à la pauvreté des chômeurs varie fortement selon les pays. Il est très élevé (supérieur à 50%) dans certains nouveaux États membres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie), mais aussi en Allemagne et au Royaume-Uni. Ces écarts nationaux sont liés aux différences des niveaux de prestations, mais également aux

11. Un individu est considéré en emploi lorsqu'il occupe un emploi au moins la moitié du nombre de mois retenus dans le calendrier d'activité.

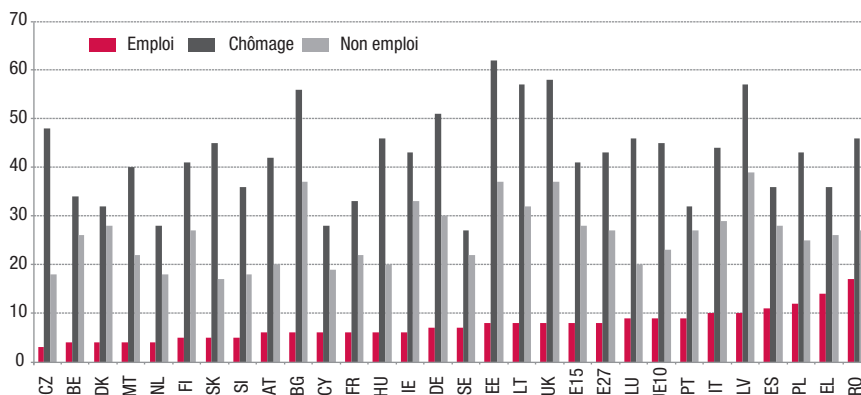
12. L'ampleur de la crise économique en cours a également conduit à intégrer le suivi de la crise, tant en ce qui concerne les développements de court terme que les leçons des expériences de crises passées.

13. Les deux derniers messages portent sur les évolutions de long terme des systèmes de protection sociale, notamment de retraites et de santé, en lien avec les évolutions de dépenses et sur la vulnérabilité des différents États membres face à la crise et en mettant l'accent sur le rôle de soutien de la protection sociale, son impact contra-cyclique (effet de stabilisateur automatique) mais aussi les potentiels risques d'effets d'hystérèse.

différences de caractéristiques des personnes qui sont sans emploi, ainsi qu'aux différents types de ménage qui sont touchés.

Graphique 8

**Pauvreté monétaire de la population en âge de travailler par situation d'activité en 2006**



Champ : Population en âge de travailler (18 ans et plus).

Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Il est notable que dans la plupart des pays le taux de travailleurs pauvres est peu différent pour les hommes et les femmes. Dans un certain nombre de pays, il est d'ailleurs un peu plus élevé pour les hommes (Danemark, Malte, Hongrie, Suède, Espagne, Lituanie, Pologne et Grèce) alors qu'en Estonie et en Lettonie les femmes font face à un risque un peu plus élevé que les hommes<sup>14</sup>.

***Mais avoir un emploi n'est pas une garantie et l'intensité de l'emploi joue un rôle primordial***

L'emploi n'est cependant pas une garantie contre la pauvreté et les travailleurs pauvres représentent en Europe un tiers environ de la population pauvre en âge de travailler. Les travaux communautaires soulignent que la pauvreté au travail est liée à la fois à des déterminants individuels et familiaux. Le niveau de vie des personnes en emploi est en effet directement lié au niveau de salaire, lui-même dépendant du niveau de qualification et de la nature de l'emploi occupé. Certaines études indiquent notamment que les personnes en emploi non standard ont généralement, à niveau de formation et d'expérience identique, un salaire horaire plus faible (ISG-CPS, 2009).

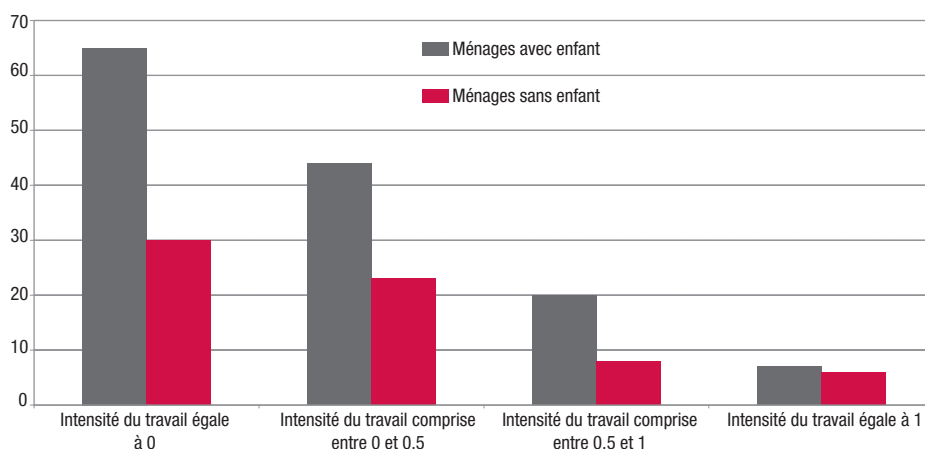
Leur niveau de vie dépend aussi de la composition de leur ménage ainsi que de la situation professionnelle de leur conjoint éventuel. La pauvreté au travail est en

14. Ces différences renvoient aux différences constatées entre les ménages seuls et les familles monoparentales. Le taux de pauvreté laborieuse est plus élevé pour les hommes seuls que pour les femmes seules, même s'il est également élevé pour les familles monoparentales, où les femmes sont davantage représentées.

effet souvent liée à une faible intensité du travail au sein des ménages, c'est-à-dire des situations où tous les adultes du ménage ne sont pas en emploi ou ne travaillent pas suffisamment longtemps sur l'année pour que leurs revenus dépassent le seuil de pauvreté (soit qu'ils travaillent trop peu d'heures hebdomadaires, soit qu'ils travaillent seulement une partie de l'année, encadré 1). Les ménages ayant une intensité de travail inférieure à 50% ont un risque de pauvreté sensiblement plus élevé que les autres (graphique 9), même s'il reste inférieur à celui des ménages sans emploi.

Graphique 9

### Pauvreté monétaire des personnes par type de ménage et niveau d'intensité de travail (2006)



Champ : Population totale.

Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Note : L'intensité de travail est mesurée par un coefficient (qui va de 0 à 1) qui donne une indication sur la durée de travail réalisée par le ménage au cours d'une année : une valeur de 0 indique qu'aucune personne n'a travaillé au cours de l'année, une valeur de 1 indique que les deux adultes ont travaillé toute l'année (quelle que soit la durée de travail hebdomadaire).

Alors que les ménages de parents isolés et d'adultes seuls sont particulièrement exposés à la pauvreté, la pauvreté des ménages avec des enfants varie de manière beaucoup plus nette avec l'intensité de l'emploi que celle des ménages sans enfant.

### Les enfants pauvres

Le travail mené sur l'analyse de la pauvreté et du bien-être des enfants trouve son origine dans les conclusions du Conseil de mars 2006 invitant les États membres à prendre « les mesures nécessaires afin de réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale ». Cette question, qui était déjà une priorité politique de premier ordre pour plusieurs États membres, en particulier pour le

Royaume-Uni et l'Irlande<sup>15</sup>, est ainsi devenue un enjeu important dans le cadre de la MOC. Outre le rapport présenté succinctement dans cette section, les années 2006 et 2007 ont été l'occasion de plusieurs initiatives au niveau européen : suivi spécifique des États membres dans le cadre de leur rapport national et organisation d'une revue par les pairs centrée sur cette question<sup>16</sup>.

Dans ce contexte, un groupe de travail du sous-groupe indicateurs du CPS a préparé un rapport (UE, 2008a) sur la pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union, adopté en janvier 2008, qui couvre trois dimensions : une analyse approfondie de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans l'UE27, une revue des méthodes de suivi et d'évaluation dans les États membres et enfin des recommandations pour améliorer le suivi aux niveaux européen, national et local.

En cohérence avec les indicateurs disponibles, le rapport a focalisé l'analyse sur la pauvreté monétaire des enfants et ses déterminants, même si quelques indicateurs non monétaires ont été présentés (privations matérielles, niveau d'éducation des enfants, situation des enfants de parents immigrés). Le rapport identifie trois déterminants majeurs de la pauvreté monétaire des enfants : en premier lieu les caractéristiques sociodémographiques des familles (comme la composition familiale, l'âge, le niveau d'éducation), en deuxième lieu la situation des parents sur le marché du travail (comme l'accès à l'emploi, la durée du travail) et en troisième lieu la nature des interventions publiques et en particulier des transferts sociaux. Ce rapport s'appuie sur les données de la vague 2005 de l'enquête EU-SILC relative aux revenus de l'année 2004.

### **La pauvreté des enfants est souvent plus élevée que la moyenne**

Si la pauvreté des enfants et la pauvreté totale dans la population sont corrélées, la première est toujours (à quelques rares exceptions près) supérieure à la seconde (graphiques 2 et 10). Au moment de l'étude, on dénombrait 19 millions d'enfants pauvres dans l'UE27, soit 19% des personnes de 0 à 17 ans, contre 16% pour la population totale (données relatives à la vague 2005 de SILC).

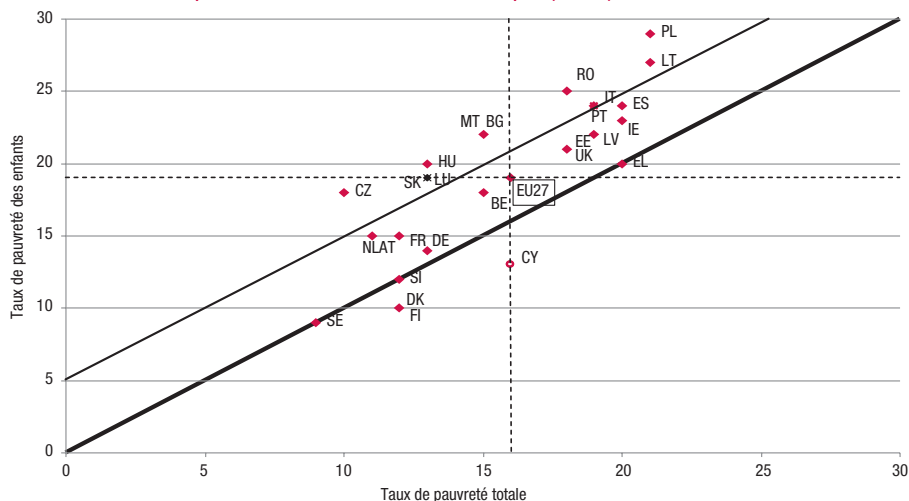
Le risque de pauvreté des enfants dépassait 20% dans la moitié des pays, les situations étant toutefois contrastées en Europe. Dans les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande), ainsi que dans quelques pays continentaux dont la France, le taux de pauvreté des enfants est le plus bas (moins de 15%). En revanche, dans de nombreux nouveaux États membres et dans les États du sud de l'Europe, il est nettement plus élevé.

15. Puis plus tard pour les Pays-Bas, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Hongrie (Haut Commissaire aux Solidarités actives, 2009).

16. Revue par les pairs sur le thème « Un bon départ dans la vie (*Sure Start*) », organisée par le Royaume-Uni en mai 2006.

Graphique 10

## Pauvreté totale et pauvreté des enfants en Europe (2004)



Champ : UE27.

Sources : SILC, 2005.

Note : On a tracé sur l'axe horizontal le taux de pauvreté total et sur l'axe vertical le taux de pauvreté des enfants. Les lignes pointillées correspondent à la moyenne de l'UE (pondérée). Les lignes continues indiquent comment la pauvreté des enfants se compare au taux de pauvreté de la population totale dans chaque pays. Le taux de pauvreté des enfants est au-dessous du taux de pauvreté global si le pays est situé au-dessous de la ligne épaisse, le taux de pauvreté des enfants est plus de 5 points plus élevé que le taux de pauvreté global si un pays est situé au-dessus de la ligne mince.

**Un rôle important des transferts sociaux...**

En moyenne, les transferts sociaux (hors pensions) réduisent le risque de pauvreté d'environ un tiers en Europe : en l'absence de ces transferts, le taux moyen de pauvreté aurait été en 2004 pour l'UE25 de 26%, contre 16% après transferts. L'impact des transferts sociaux sur le risque de pauvreté est plus élevé pour les enfants (19% après transferts hors pensions contre 33% avant). Cet effet plus élevé pour les enfants intervient dans la plupart des pays. Dans les pays nordiques, en France, en Autriche, en Slovaquie, en Irlande et en Allemagne, l'effet des transferts sociaux (hors pensions) sur le risque de pauvreté est particulièrement net : il est relativement élevé en moyenne et l'effet pour les enfants y est plus favorable que la moyenne nationale.

**... et de la situation d'emploi des parents**

En moyenne dans l'UE, alors que le taux de pauvreté des enfants est de 19%, il est nettement plus élevé pour les enfants qui vivent dans des ménages avec une faible intensité d'emploi. Ainsi, alors que parmi les enfants vivant dans des ménages formés de couples et d'enfants 16% sont pauvres, cette fraction tombe à 7% si les deux parents travaillent à temps plein et atteint 73% si aucun des parents ne travaille. De même, alors que parmi les enfants vivant dans des ménages monoparen-

taux 32% sont pauvres, cette fraction tombe à 15% si le parent travaille à temps plein et atteint 30% s'il travaille à temps partiel et 65% s'il ne travaille pas.

De plus, l'accès au travail est particulièrement discriminant pour les ménages avec des enfants : alors que le taux de pauvreté au travail est de 10% pour les personnes dans des ménages avec des enfants, il n'est que de 6% pour celles vivant dans des ménages sans enfant, ce qui reflète à la fois l'effet à la baisse pour un revenu donné lié à la présence d'enfants, mais aussi l'effet à la baisse sur l'intensité de travail dans le ménage de la présence d'enfants. À cet égard, le rapport souligne que la capacité de parents à participer au marché du travail dépend à la fois des politiques qui soutiennent l'emploi parental (particulièrement l'emploi des mères) et d'une bonne conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, qui dépend notamment de la disponibilité et de l'accessibilité des services (en particulier de garde d'enfants).

### **Typologie des États membres**

Le rapport établit une typologie des situations de pauvreté des enfants dans les États membres en fonction des trois dimensions principales identifiées : l'emploi des ménages (indicateur de la part des enfants vivant dans un ménage sans emploi), la pauvreté en emploi (indicateur de la part des enfants vivant dans un ménage en situation de pauvreté au travail) et enfin la redistribution (indicateur de l'impact des transferts sociaux sur le taux de pauvreté infantile). Cette typologie fait apparaître quatre groupes de pays (hors Bulgarie et Roumanie pour lesquels l'ensemble des données n'étaient pas disponibles, tableau 2) :

- Le premier groupe (A) réunit les pays qui ont en commun un faible taux de pauvreté des enfants du fait de bonnes performances pour les trois dimensions retenues. Il comprend les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande) ainsi que deux pays continentaux (Autriche et Pays-Bas) et deux nouveaux États membres (Chypre et Slovaquie).
- Un deuxième groupe (B) réunit les pays ayant des performances hétérogènes en termes de pauvreté des enfants, performances qui sont réduites du seul fait d'un nombre relativement important d'enfants vivant dans des ménages sans emploi. Il comprend, outre la France, deux pays continentaux (Belgique, Allemagne), deux nouveaux États membres (République tchèque et Estonie) ainsi que l'Irlande.
- Un troisième groupe (C) réunit les pays qui ont des niveaux plutôt élevés de pauvreté des enfants, du fait à la fois d'un grand nombre d'enfants vivant dans des ménages sans emploi et d'un grand nombre d'enfants vivant dans des ménages où les parents sont des travailleurs pauvres. Il comprend trois nouveaux États membres (Hongrie, Malte et Slovaquie) et le Royaume-Uni.
- Un quatrième groupe (D) rassemble des pays ayant un niveau élevé de pauvreté infantile, lié à un haut niveau de pauvreté au travail et à un faible rôle des transferts sociaux, même si le nombre d'enfants vivant dans des ménages sans emploi peut y être faible. Il regroupe les pays du sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Italie et Portugal) et trois nouveaux États membres (Lettonie, Lituanie et Pologne).

Tableau 2

## Situation relative des États membres en termes de pauvreté infantile et au regard de trois facteurs clés de pauvreté

		Pauvreté des enfants	Ménages sans emploi	Pauvreté au travail	Transferts sociaux
			Enfants vivant dans des ménages sans emploi	Enfants vivant dans des ménages touchés par la pauvreté au travail	Impact des transferts sociaux sur la pauvreté des enfants
<b>Groupe A</b>	Suède	+++	++	+++	+++
	Danemark	+++	+	+++	++
	Finlande	+++	++	+++	+++
	Chypre	+++	+	++	-
	Autriche	++	+	+	++
	Slovénie	++	+++	++	++
	Pays-Bas	+	+	+	+
<b>Groupe B</b>	France	++	-	++	++
	Allemagne	++	--	+++	++
	Belgique	+	--	++	+
	Rép. tchèque	-	--	+	+
	Estonie	--	--	+	-
<b>Groupe C</b>	Irlande	-	---	+	+
	Hongrie	-	---	--	++
	Malte	-	--	---	--
	Slovaquie	-	---	-	-
<b>Groupe D</b>	Luxembourg	+	+++	--	+
	Grèce	+	+++	-	---
	Royaume-Uni	+	---	-	+
	Italie	--	++	---	--
	Portugal	--	+	---	--
	Espagne	--	+	---	---
	Lettonie	--	-	-	--
	Lituanie	---	+	---	--
	Pologne	---	-	---	--
<b>BG et RO</b>	Bulgarie	--	---	nd	nd
	Roumanie	--	--	nd	nd

Sources : Commission européenne (2008) sur la base de données SILC de la vague 2005 relatives aux revenus de 2004.

Note : Les six niveaux de performance (de --- à +++) sont obtenus en calculant des scores (écart à la moyenne rapporté à l'écart type) résumant la position relative du pays par rapport à l'UE et la position relative des enfants par rapport à la population totale. S'agissant de la performance en termes de pauvreté infantile, le score total est la somme des scores relatifs, en premier lieu, à l'écart de la pauvreté infantile par rapport à la population totale dans le pays concerné, en deuxième lieu, à l'écart de la pauvreté infantile au niveau national par rapport au niveau européen et, en troisième lieu, à l'écart entre l'intensité de la pauvreté infantile nationale et européenne. S'agissant des deux dimensions « ménages sans emploi » et « pauvreté au travail », les scores sont les sommes des scores relatifs, en premier lieu, à l'écart entre la situation des enfants et celle de la population totale et, en second lieu, à l'écart entre la situation nationale et la situation au niveau européen. Enfin, pour la dimension « impact des transferts sociaux », seul l'écart par rapport au niveau européen est pris en compte.

## Pauvreté des personnes âgées

### *Les principaux travaux communautaires*

Les indicateurs de la MOC relatifs à l'adéquation<sup>17</sup> des pensions mettent l'accent sur une approche multidimensionnelle incluant la pauvreté, le niveau de vie relatif des personnes de plus de 65 ans et le taux de remplacement agrégé qui mesure le niveau des pensions des personnes de 65 à 74 ans rapporté aux salaires des personnes de 55 à 64 ans<sup>18</sup>. Ces différents indicateurs font l'objet de désagrégations par sexe. La pauvreté des personnes de plus de 65 ans a ainsi fait l'objet d'un suivi régulier dans le cadre des rapports conjoints (la liste des indicateurs inclut également un indicateur secondaire de taux de pauvreté des personnes retraitées, qui est néanmoins moins suivi).

Le rapport du CPS (2006) sur les prestations minimales pour les personnes âgées souligne que tous les États membres n'ont pas mis en place de prestations de pensions minimum ou de minimum vieillesse qui soit spécifique aux plus âgés, car dans certains pays les personnes âgées bénéficient des mêmes prestations minimales que les personnes en âge de travailler. Trois types de prestations dont peuvent bénéficier les personnes âgées sont ainsi distingués : les prestations minimales pour les personnes âgées (dont les minima de pensions inclus dans les mécanismes d'assurance retraite), les pensions forfaitaires et les autres prestations d'aide sociale.

Le rapport souligne aussi que la couverture de ce type de prestations varie fortement selon les pays (reflétant des conceptions différentes) et peut être très significative dans certains pays. S'il n'est pas étonnant que la couverture soit proche de 100% dans des régimes de pensions de base universelle (comme au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni), les niveaux de couverture sont également élevés (supérieurs à 50%) en Irlande, mais aussi en Finlande et en Suède (qui ont des pensions minimales sous conditions de ressources basées sur la résidence). Dans les États membres où une pension minimum est intégrée au régime général, la couverture peut être, là aussi, significative et varier de 10% à 50% (10% ou moins en Belgique, en France, en Hongrie, en Autriche, en Pologne et en Slovénie, environ 30% en Espagne, en Italie, au Luxembourg et plus de 50% ou plus en Lettonie et au Portugal). La couverture est en revanche très faible lorsqu'il s'agit des prestations minimales d'aide sociale. Elle varie dans ce cas de 1 à 2% (1% en Lituanie, en Bulgarie, en Slovaquie et 2% en Allemagne).

17. Les indicateurs MOC pensions se réfèrent à trois piliers principaux : l'adéquation, la viabilité financière et la modernisation (essentiellement différences hommes-femmes à ce stade). L'adéquation renvoie à la capacité des systèmes de retraites à assurer à la fois le remplacement des revenus d'activité et le niveau de vie des retraités.

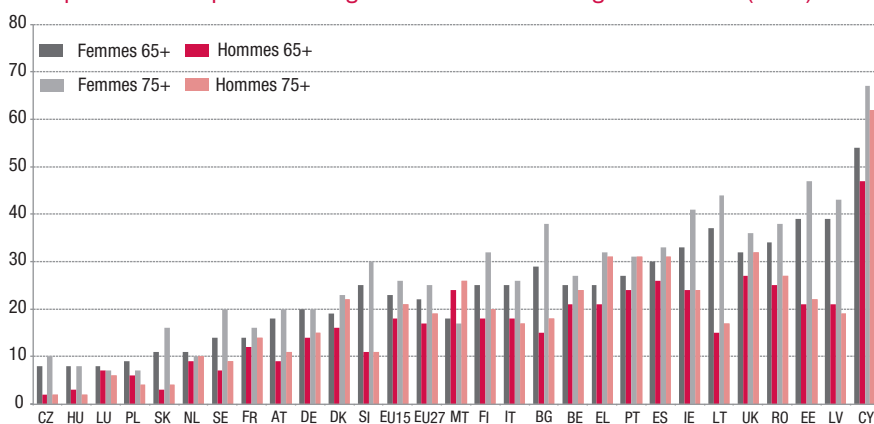
18. Ces indicateurs statiques sont complétés par des indicateurs prospectifs d'évolution des taux de remplacement individuels, calculés de manière théorique sur la base de cas types.

### Un taux de pauvreté plus élevé que pour la population générale et qui croît fortement avec l'âge

Ce rapport souligne qu'en dépit des prestations minima souvent plus généreuses que pour les populations en âge de travailler, les plus de 65 ans connaissent un taux de pauvreté plus élevé que le reste de la population dans de nombreux États membres, même si l'intensité de la pauvreté est souvent plus faible, mettant en évidence le rôle des mêmes minima. Dans quelques États membres, la différence entre le taux de pauvreté des 65 ans et plus et celui du reste de la population est particulièrement marquée et dépasse dix points de pourcentage, comme dans les pays baltes, en Irlande, à Chypre<sup>19</sup> et au Royaume-Uni (graphique 2). En France, comme aux Pays-Bas et en Suède, les taux de pauvreté sont très proches entre les plus de 65 ans et le reste de la population.

Graphique 11

Taux de pauvreté des personnes âgées en fonction de l'âge et du sexe (2006)



Sources : SILC vague 2007, revenus 2006 (sauf UK 2007 et IE 2006-2007).

Le rapport relève également que les plus âgés et les femmes sont davantage exposés au risque de pauvreté. Dans presque tous les États membres, les personnes âgées de 75 ans et plus ont en effet un taux de pauvreté plus élevé que les plus de 65 ans (graphique 11). Le taux de pauvreté s'accroît particulièrement sensiblement avec l'âge dans certains pays, comme Chypre, la Grèce, l'Irlande, le Portugal, le Danemark, la Finlande, la Suède, la Lituanie et l'Estonie. Cette hausse du taux de pauvreté parmi les personnes plus âgées tient à plusieurs facteurs. En raison de l'extension progressive de la couverture des régimes de pensions, les cohortes plus anciennes ont souvent accumulé des droits à pension inférieurs. De plus, dans de nombreux pays, l'indexation des pensions liquidées sur les prix se traduit par une diminution progressive de la valeur des pensions par rapport au niveau

19. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le fort taux de pauvreté des plus de 65 ans enregistré à Chypre, cf. note 9.

général des revenus (qui peut être accentuée par le fait que les prestations minimales sont parfois indexées sur les prix et non les salaires, ce qui induit un décrochage progressif par rapport à l'évolution des pensions moyennes). Par ailleurs, pour les plus âgés, les pensions de survie jouent un rôle plus important et en particulier parmi les femmes.

### ***Des différences hommes-femmes marquées***

Les femmes de plus de 65 ans ont généralement un risque de pauvreté plus élevé que les hommes de plus de 65 ans<sup>20</sup>, et ceux-ci ne sont dans l'ensemble pas plus exposés au risque de pauvreté que les hommes plus jeunes. Ces différences entre les sexes sont toutefois parfois faibles comme en France (mais aussi en Belgique, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal), mais elles tendent généralement à s'accroître pour les cohortes les plus anciennes (âgées de 75 ans et plus)<sup>21</sup>.

### ***Une intensité de la pauvreté souvent plus faible que celle de l'ensemble de la population***

Les personnes plus âgées pauvres ont le plus souvent un revenu plus proche du seuil de pauvreté que le reste de la population. L'intensité de la pauvreté des personnes âgées est en effet généralement inférieure à celle de la population globale (parfois même au moins réduite de moitié en République tchèque, au Danemark, en Estonie, en Lettonie, aux Pays-Bas et en Slovaquie). Elle n'est proche de celle de la population globale que dans seulement quelques États membres (Grèce, Autriche, Royaume-Uni) et plus élevée seulement à Chypre. Les différences entre les sexes paraissent à cet égard généralement faibles, bien que les femmes tendent à connaître une intensité de la pauvreté un peu plus élevée.

20. Il convient de noter que, dans l'analyse des différences de taux de pauvreté entre genres, le taux de pauvreté est calculé sur la base des revenus disponibles des ménages (rendant compte à la fois des économies d'échelle entre ménages de tailles différentes et supposant que les revenus sont répartis de manière complètement égalitaire à l'intérieur des ménages). D'éventuelles différences entre les sexes reflètent donc des différences des taux de pauvreté pour les personnes vivant seules.

21. Ces résultats restent valides lorsque l'on se focalise sur le champ des personnes vivant seules. Il est notable qu'une inversion avec l'âge des écarts de pauvreté entre genre pour les personnes seules intervient dans quelques pays : parmi la population âgée de 0 à 64 ans, le taux de pauvreté des femmes est dans beaucoup de cas comparable ou même inférieur à celui des hommes, mais c'est rarement le cas pour les plus de 65 ans et seuls quatre États membres enregistrent une diminution de ces écarts (la Grèce, le Danemark, le Portugal et Chypre).

## Références

- CAILLOT L., LELIÈVRE M., PETOUR P., 2002, «Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale», *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, DREES, avril-juin.
- CAUSSAT L., LELIÈVRE M., NAUZE-FICHET E., 2006, «Les travaux conduits au niveau européen sur les indicateurs sociaux de pauvreté», Communication au 11<sup>e</sup> colloque de l'Association de comptabilité nationale, Paris les 18-20 janvier 2006.
- CAUSSAT L., LELIÈVRE M., 2007, «Les indicateurs européens de cohésion sociale», *Études et Résultats*, n° 549, DREES, janvier.
- CLÉMENCEAU A. et MUSEUX J.-M., 2007, *EU-SILC, An EU statistical instrument collecting cross national comparable data on income and living conditions and the measure of well being*, séminaire du CEIES, Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social, Helsinki, septembre 2007.
- COMITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE, 2006, *Minimum income for older people and their contribution to adequacy in retirement*, décembre.
- GUIO A.-C., 2009, *What can be learned from deprivation indicators in Europe?*, Document présenté à la réunion du sous-groupe indicateurs du Comité de la protection sociale du 10 février 2009.
- ISG-CPS, 2009, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU*.
- LELIÈVRE M., MARLIER E., PETOUR P., 2004, «Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres», *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, DREES, avril-juin.
- OCDE, 2009, *Perspectives de l'emploi, faire face à la crise de l'emploi*, septembre.
- HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES, 2009, «Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans», Rapport au Parlement.
- UE, Rapports conjoints pour la protection sociale et l'inclusion sociale et leurs documents associés, diverses années.
- UE, 2008a, *Child Poverty and Well Being in the UE*.
- UE, 2008b, *Social Protection and Social Inclusion 2008 : EU Indicators*.

# Annexe

## Abréviations utilisées pour désigner les pays

AT	Autriche	LU	Luxembourg
BE	Belgique	LV	Lettonie
BG	Bulgarie	MT	Malte
CY	Chypre	NL	Pays-Bas
CZ	République tchèque	PL	Pologne
DE	Allemagne	PT	Portugal
DK	Danemark	RO	Roumanie
EE	Estonie	SE	Suède
EL	Grèce	SI	Slovénie
ES	Espagne	SK	Slovaquie
FI	Finlande	UE10	Nouveaux États membres entrés en 2004
FR	France	UE15	Union européenne 15
HU	Hongrie	UE25	Union européenne 25
IE	Irlande	UE27	Union européenne à 27
IT	Italie	UK	Royaume-Uni
LT	Lituanie		