

La proportion de pauvres et la position des divers pays au regard de la pauvreté sont très sensibles au choix du seuil de pauvreté. Selon que le seuil est de 50 % du niveau de vie médian ou de 60 %, seuil usuel dans les comparaisons européennes, la proportion de pauvres est augmentée d'un tiers en Allemagne mais plus que doublée en Irlande. Les pays occupent aussi des positions différentes en termes d'écart au seuil de pauvreté, fort en Italie, faible au Danemark. Selon leur ampleur et leur ciblage, les transferts sociaux ont pour effet principal de réduire le nombre de pauvres (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche) ou d'augmenter leur revenu moyen (Belgique, Irlande, Royaume-Uni). Entre des prestations à caractère plutôt universel et des transferts plus ciblés sur les plus pauvres, la France occupe, avec l'Allemagne et l'Espagne, une place intermédiaire. En Italie, en Grèce et au Portugal, les prestations sociales, d'un montant faible, ont peu d'effet sur la pauvreté. En Europe, le risque d'être pauvre est plus faible chez les personnes en couple. Ce sont les familles monoparentales et les jeunes isolés qui comptent la plus grande proportion de pauvres. Les jeunes isolés, lorsqu'ils sont pauvres, ont le revenu moyen le plus bas. Chez les couples avec enfants, le risque de pauvreté est plus fort chez les familles nombreuses, mais avec une intensité plus faible.

Marc COHEN-SOLAL, Christian LOISY
Ministère de l'Emploi et de la solidarité
DREES

Transferts sociaux et pauvreté en Europe

L'analyse des liens entre transferts sociaux et pauvreté dépend en grande partie de la définition de cette dernière. Celle utilisée dans la plupart des études et comparaisons internationales est relative, et constitue une mesure des inégalités de revenu dans chacun des pays étudiés. Est considéré comme pauvre un individu qui vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à un seuil de pauvreté, généralement fixé comme une fraction du niveau de vie médian (le niveau de vie est mesuré par le revenu du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation, encadré 1). Plusieurs seuils peuvent *a priori* être envisagés : 40 % du niveau de vie médian, 50 %, qui est le seuil habituellement retenu en France, et enfin, 60 % qui est le seuil usuel pour les comparaisons européennes.



La proportion de pauvres dans la population est sensible au choix du seuil de pauvreté

Avec un seuil fixé à 50 % de la médiane nationale de niveau de vie, dans l'ensemble de l'Union européenne (encadré 2), 11 % des individus vivent dans des ménages dont le

niveau de vie est au-dessous du seuil (tableau 1). La Grèce, le Portugal et l'Italie sont les trois pays qui présentent la plus forte proportion de pauvres (13 à 15 %). Cette proportion est légèrement supérieure à la moyenne européenne en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne (12 %). À l'opposé, le Dane-

mark, l'Autriche, le Luxembourg et les Pays-Bas ont des taux de pauvreté de 6 à 7 %. Selon cette définition, la proportion de pauvres est en France de 9 %, inférieure de deux points à la moyenne européenne.

Avec un seuil plus restrictif, fixé à 40 % de la médiane nationale, la proportion de pauvres est en moyenne européenne de 6 %. La Grèce, le Portugal et l'Italie présentent à nouveau les proportions de pauvres les plus élevées (8 à 10 %) et le Danemark et le Luxembourg les plus basses (3 %). La France se situe alors parmi les pays où l'étendue de la pauvreté est faible (4 %), avec l'Irlande et l'Autriche. Aux Pays-Bas, en Belgique, au Royaume-Uni et en Allemagne les proportions de pauvres deviennent proches de la moyenne européenne (5 à 7 %).

En définissant au contraire un seuil plus élevé (60 % du niveau de vie médian dans chaque pays), la proportion de pauvres en Europe s'élève à 17 %. Cette proportion reste inférieure à la moyenne européenne au Danemark, en Autriche et aux Pays-Bas, (11 à 13 %). Elle demeure plus élevée au Portugal (22 %), et en Grèce (21 %) et devient supérieure à la moyenne européenne au Royaume-Uni (19 %). Selon cette définition, la France et l'Allemagne (16 %) présentent alors une proportion de pauvres proche de la moyenne européenne.

Le nombre de pauvres présente donc une forte sensibilité au seuil de pauvreté retenu (graphique 1). Il varie dans un rapport de un à trois en Europe. Ce rapport est minimal en Grèce (2,1) et maximal en Irlande (4,2).

La position des différents pays par rapport à la moyenne européenne est, en outre, sensiblement modifiée en fonction de ce seuil. Certes, quel que soit son niveau, le Danemark et l'Autriche présentent toujours les proportions de pauvres les plus faibles, et la Grèce et le Portugal les plus élevées. En revanche, un seuil à 60 %

T
•01

seuils et taux de pauvreté selon la fraction du revenu médian par unité de consommation pour chacun des pays européens

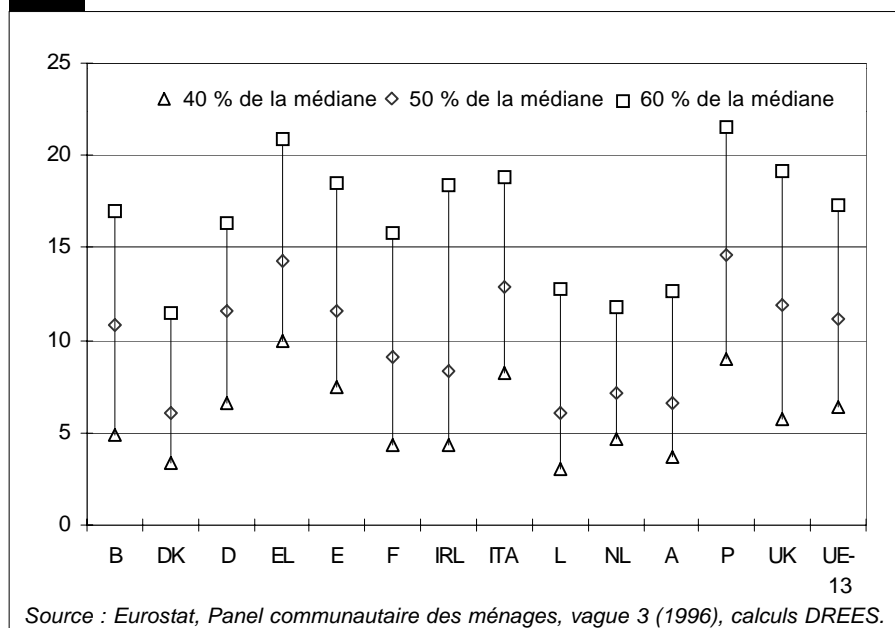
	Seuil de pauvreté (en SPA)			Taux de pauvreté (en % de la population)		
	à 40 %	à 50 %	à 60 %	Seuil à 40 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	5 041	6 302	7 562	5	11	17
Danemark	5 255	6 569	7 883	3	6	11
Allemagne	5 116	6 395	7 675	7	12	16
Grèce	2 875	3 594	4 313	10	14	21
Espagne	3 039	3 798	4 558	7	12	19
France	4 777	5 971	7 166	4	9	16
Irlande	3 575	4 469	5 362	4	8	18
Italie	3 459	4 323	5 188	8	13	19
Luxembourg	7 606	9 507	11 409	3	6	13
Pays-Bas	4 594	5 742	6 891	5	7	12
Autriche	5 155	6 444	7 733	4	7	13
Portugal	2 515	3 143	3 772	9	15	22
Royaume-Uni	4 533	5 666	6 800	6	12	19
UE 13 pays	4 301	5 377	6 452	6	11	17

Note : les seuils sont nationaux, ils sont indiqués en Standard de pouvoir d'achat (SPA) (encadré 1 : méthodes et concepts).

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

G
•01

sensibilité du taux de pauvreté au seuil



Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

de la médiane éloigne le Royaume-Uni de la moyenne européenne. Avec un seuil fixé à 40 %, la France compte une proportion de pauvres parmi les plus faibles d'Europe, bien inférieure à celle de l'Allemagne et même inférieure à celle des Pays-Bas. En retenant un seuil de 60 %, le taux de pauvreté de la France devient proche de la moyenne communautaire, il est égal à celui de l'Allemagne et supérieur à celui des Pays-Bas.

60 %, l'intensité de la pauvreté est au contraire la plus basse au Luxembourg, en Irlande et au Danemark, et devient inférieure à la moyenne européenne en Belgique.

Par ailleurs, les positions des pays apparaissent différentes selon que l'on considère l'intensité ou les taux de pauvreté et ce quel que soit le niveau du seuil retenu. Par exemple, le Royaume-Uni présente toujours une

intensité plus faible que la moyenne européenne alors que la proportion de pauvres y est plus élevée.

Un autre instrument de mesure intégré, enfin, une troisième composante, l'inégalité de distribution des revenus au sein des ménages pauvres. Il s'agit de l'indice de SEN : indicateur synthétique qui prend en compte simultanément la proportion de pauvres, l'écart au seuil de pauvreté et

La mesure de l'intensité de la pauvreté est moins sensible au choix du seuil

La proportion de pauvres ne tient pas compte de l'intensité de la pauvreté. Un même nombre de pauvres peut, en effet, correspondre à des situations sensiblement différentes selon que leurs revenus sont plus ou moins proches du seuil de pauvreté. L'intensité de la pauvreté peut donc être mesurée par l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté.

Alors que le nombre de pauvres croît avec le niveau du seuil retenu, l'écart entre le revenu des plus pauvres et le seuil croît aussi, mais la prise en compte de nouveaux ménages, dont le revenu moyen est plus élevé, a par ailleurs tendance à le réduire. L'intensité de la pauvreté est donc au bout du compte moins sensible au choix du seuil (graphique 2). Elle varie en moyenne européenne entre 37 % et 31 % selon le niveau du seuil retenu. Cet écart est maximal en Irlande (42 % à 24 %) et quasiment nul au Royaume-Uni et en Grèce ; en France il varie de 34 à 26 % (tableau 2).

Selon le seuil retenu, la position des pays européens en termes d'intensité de la pauvreté peut en outre être modifiée. Avec un seuil à 40 %, le Royaume-Uni est le pays où l'écart de pauvreté est de loin le plus faible ; il est supérieur à la moyenne européenne en Belgique. Avec un seuil à

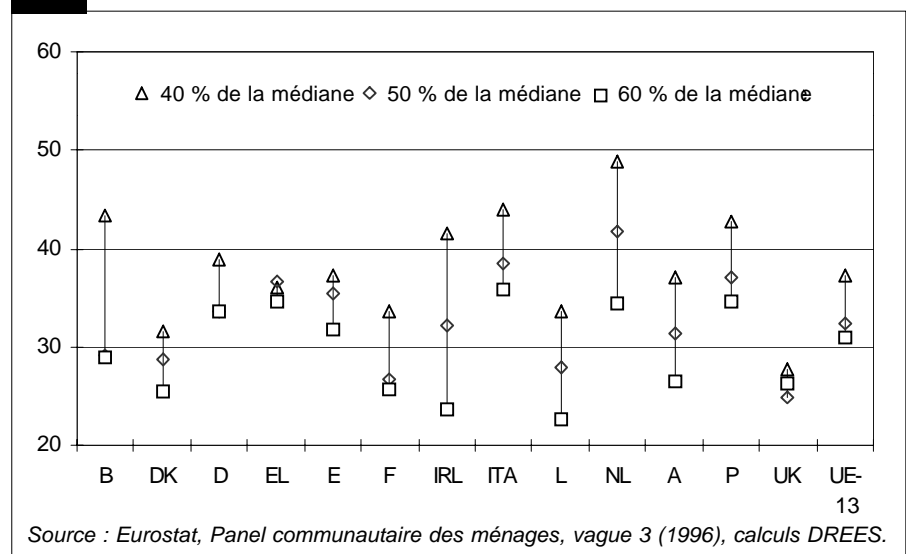
T.02 intensité de la pauvreté* (en % du seuil)

	Seuil à 40 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	43	29	29
Danemark	32	29	25
Allemagne	39	34	34
Grèce	36	37	35
Espagne	37	35	32
France	34	27	26
Irlande	42	32	24
Italie	44	38	36
Luxembourg	34	28	23
Pays-Bas	49	42	34
Autriche	37	31	26
Portugal	43	37	35
Royaume-Uni	28	25	26
UE 13 pays	37	32	31

* L'intensité de la pauvreté est mesurée par l'écart entre le revenu moyen des ménages pauvres (par unité de consommation) et le seuil de pauvreté.
Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

B	Belgique
DK	Danemark
D	Allemagne
EL	Grèce
E	Espagne
F	France
IRL	Irlande
I	Italie
L	Luxembourg
NL	Pays-Bas
A	Autriche
P	Portugal
UK	Royaume-Uni
UE-13	Union européenne (pour 13 pays)

G.02 sensibilité de l'intensité de pauvreté au seuil



ce dernier élément relatif aux inégalités (encadré 1). La position des pays en fonction de cet indice est peu sensible au seuil de pauvreté retenu : tous les pays, excepté les Pays-Bas, occupent pratiquement les mêmes positions relatives (tableau 3). Selon cet indicateur synthétique, c'est au Da-

nemark, en France, au Luxembourg et en Autriche que la pauvreté est la moins prégnante. La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni occupent une place intermédiaire. La Grèce, l'Italie et le Portugal ont l'indice de pauvreté le plus élevé.

L'impact des transferts sociaux est d'abord lié à leur ampleur

Un des rôles majeurs des transferts sociaux dans l'Union européenne est la redistribution en faveur des ménages à bas revenus. Les transferts sociaux pris en compte ici com-

E•1

Méthodes et concepts

Les revenus

Les **revenus totaux** sont mesurés au niveau de chaque ménage (ensemble des personnes vivant habituellement dans le même logement). Il s'agit des revenus nets perçus au cours de l'année de référence de l'enquête (1995).

Les **revenus avant transferts**, ou revenus initiaux, comprennent les revenus d'activité (salariés et indépendants), les revenus du patrimoine (locatifs, mobiliers), les transferts privés entre ménages et les pensions de retraites.

Les **transferts sociaux** comprennent les allocations chômage, allocations logement, allocations familiales, pensions d'invalidité et minima sociaux.

Les transferts en nature et les loyers fictifs imputés aux propriétaires occupant leur logement ne sont pas mesurés dans l'enquête.

Revenus par unité de consommation : pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages, le revenu total est divisé par le nombre d'unités de consommation que compte chacun d'eux. Celles-ci sont calculées avec une échelle d'équivalence qui affecte un poids de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 à chaque adulte supplémentaire (de plus de 14 ans), et de 0,3 à chaque enfant (de moins de 14 ans). On parlera ainsi de **revenus équivalents** ou de **niveau de vie** de chaque ménage. Le même revenu équivalent est attribué à tous les membres d'un même ménage (adultes et enfants).

Standard de pouvoir d'achat : pour permettre les comparaisons entre pays, les montants perçus en monnaie nationale sont convertis en Standard de pouvoir d'achat (SPA), monnaie fictive dont chaque unité permet d'acheter la même quantité de biens et services dans tous les pays une année donnée. Les taux de conversion SPA/monnaie nationale sont : B (42,13) ; DK (9,74) ; D (2,148) ; EL (236,5) ; E (134,9) ; F (7,274) ; IRL (0,7032) ; I (1 696) ; L (40,79) ; NL (2,25) ; A (15,19) ; P (142,7) ; UK (0,731).

L'indice de SEN

Le **taux de pauvreté** d'un pays est mesuré par la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu équivalent inférieur à un seuil égal à 60 % de la médiane nationale des revenus équivalents adulte. La médiane est le niveau de revenu par équivalent adulte qui sépare la population en deux : la moitié des individus d'un pays dispose d'un niveau de vie supérieur, et l'autre moitié d'un niveau de vie inférieur.

Le **taux de pauvreté** ne reflète que la proportion d'individus pauvres dans la population, il ne tient pas compte de l'intensité de la pauvreté. En effet, un même taux peut correspondre à des situations sensiblement différentes selon que les ménages pauvres ont des revenus proches ou éloignés du seuil. L'intensité de la pauvreté se mesure par l'écart de pauvreté moyen (poverty gap), c'est-à-dire la différence entre le revenu moyen des pauvres et le seuil. Cet écart peut être mesuré en valeur absolue ou en pourcentage du seuil. Ainsi, l'intensité apporte une information différente par rapport au taux de pauvreté : elle mesure une dis-

tance moyenne entre les pauvres et la ligne qui définit la pauvreté. Lorsqu'il est mesuré en valeur absolue, l'écart de pauvreté indique le montant du transfert qu'il faudrait en moyenne verser à chaque ménage pauvre pour que tous atteignent le seuil de pauvreté, à un facteur près égal au nombre d'unités de consommation dans chaque ménage (les calculs étant effectués sur les revenus par unité de consommation perçus par chaque ménage).

Enfin, la troisième dimension, **l'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres**, n'est prise en compte ni par le taux ni par l'écart de pauvreté moyen. En particulier, l'intensité reste identique pour différentes dispersions des revenus de pauvres autour de la même moyenne. L'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres peut se mesurer par **l'indice de concentration de GINI** calculé sur la sous-population constituée uniquement par les ménages pauvres.

Cet indice est compris entre 0 et 1. Il vaut 0 si la répartition des revenus est absolument égalitaire (tous les pauvres disposent du même revenu) ; il vaut 1 si un seul individu concentre tous les revenus, les autres n'ayant aucune ressource.

L'apport de **l'indice de SEN** est de tenir compte simultanément de la proportion de pauvres, de l'intensité de la pauvreté et de l'inégalité de répartition des revenus parmi les pauvres, il s'écrit :

$$S = T.[I + (1 - I).G]$$

où T est le taux de pauvreté, I est l'écart de pauvreté moyen (intensité) mesuré relativement au seuil, et G est l'indice de GINI mesuré sur les pauvres. L'indice de SEN est croissant en T, I et G.

Convention adoptée pour le calcul des indices avant et après transferts

Le seuil de pauvreté est défini par rapport au revenu équivalent total, il est maintenu constant avant et après transferts. Dans **l'indice de SEN avant transferts**, le taux de pauvreté est la proportion d'individus vivant au sein des ménages dont les revenus hors transferts sont inférieurs au seuil. C'est sur cette population et avec les revenus hors transferts que sont calculés l'indice de GINI et l'écart de pauvreté. Dans **l'indice de SEN après transferts**, le taux de pauvreté correspond à la population dont les revenus après transferts sont inférieurs à ce même seuil. L'indice de GINI et l'écart de pauvreté sont calculés dans ce cas sur la population pauvre après transferts.

Etant donné que pour chaque ménage, le revenu après transferts est forcément supérieur ou égal au revenu avant transferts, la population pauvre après transferts est incluse dans la population pauvre avant transferts. On dispose donc de photographies de deux sous-populations (pauvres avant et après transferts) caractérisées par leur importance par rapport à la population totale (le taux), la profondeur de la pauvreté (l'intensité) et la distribution des revenus (l'indice de GINI) dans chacune d'elle ; l'indice de SEN résumant ces trois dimensions. Le choix d'un seuil constant permet de mieux apprécier l'impact des transferts sociaux sur les différentes dimensions de la pauvreté.

prennent les allocations familiales, les prestations logement, les allocations chômage et invalidité, les systèmes de garantie de ressources tels que les minima sociaux. En revanche, les pensions de retraite et les prestations maladie ne sont pas intégrées aux transferts sociaux pris en compte dans l'étude. Dans ce qui suit on retiendra un seuil de pauvreté fixé à 60 % de la médiane nationale, norme habituellement retenue dans les comparaisons européennes.

L'impact des transferts sociaux sur l'étendue de la pauvreté est maximal au Danemark, où la proportion de pauvres est réduite au tiers après transferts et aux Pays-Bas où elle est réduite de moitié (tableau 4). La réduction de la proportion de pauvres obtenue grâce aux transferts sociaux est également importante en Autriche, en France, au Royaume-Uni, en Belgique et en Irlande. Elle est plus faible en Allemagne. Elle est minimale en Grèce, en Italie et au Portugal.

Au sens de l'indice de SEN, l'impact des transferts sur la pauvreté est important au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni où l'indice est

réduit de 70 % environ. La réduction est comprise entre 60 % et 70 % en Belgique, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Autriche ; elle est d'environ 50 % en Allemagne et en Espagne ; elle est inférieure à un tiers en Grèce, en Italie et au Portugal.

L'utilisation de l'indice de SEN plutôt que celle du taux de pauvreté modifie donc l'estimation de l'impact des transferts sociaux. En particulier, le Royaume-Uni et l'Irlande sont, avec le Danemark, les pays où l'impact des transferts sociaux apparaît le plus important alors que si l'on considère la seule proportion de pauvres, cet impact est sensiblement plus faible qu'aux Pays-Bas et en Autriche.

Globalement, en Europe, la réduction de la pauvreté apparaît d'abord liée à la part du PIB consacrée aux transferts sociaux (hors pensions et hors maladie). Cette part varie de 3 % du PIB en Italie à 14 % au Danemark (graphique 3). L'impact des transferts sur la pauvreté est plus faible dans les pays qui dépensent le moins en prestations sociales : Italie, Portugal, Grèce (moins de 7 % du PIB). La part des transferts sociaux dans le PIB est,

en Allemagne et en Espagne, inférieure à la moyenne européenne, leur impact sur la pauvreté étant également inférieur à la moyenne communautaire. Le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Belgique et la France, où les dépenses de prestations

T 03 indice de SEN* par pays et selon le seuil de pauvreté choisi

	Indice de Sen (x100)		
	Seuil à 40 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	3	5	7
Danemark	2	3	4
Allemagne	4	6	8
Grèce	5	7	10
Espagne	4	6	9
France	2	4	6
Irlande	3	4	7
Italie	5	7	10
Luxembourg	2	3	5
Pays-Bas	3	4	6
Autriche	2	3	5
Portugal	5	8	11
Royaume-Uni	2	4	7
UE 13 pays	3	5	8

* L'indice de SEN synthétise le taux de pauvreté, son intensité et la dispersion des revenus parmi les pauvres. Il est croissant avec chacune de ces trois dimensions de la pauvreté (encadré 1).
Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

T 04 indicateurs de pauvreté avant et après transferts

	Seuil en SPA (60 % de la médiane)	Taux de pauvreté (en % de la population)		Intensité de pauvreté (en % du seuil après transferts)		Indice de GINI au-dessous du seuil x100		Indice de SEN x100	
		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Belgique	7 562	28	17	52	29	43	19	21	7
Danemark	7 883	30	11	47	25	38	16	20	4
Allemagne	7 675	23	16	46	34	35	21	15	8
Grèce	4 313	23	21	37	35	24	22	12	10
Espagne	4 558	26	19	45	32	35	21	17	9
France	7 166	27	16	42	26	29	16	16	6
Irlande	5 362	33	18	59	24	50	17	26	7
Italie	5 188	21	19	40	36	29	25	12	10
Luxembourg	11 409	24	13	37	23	27	16	13	4
Pays-Bas	6 891	24	12	58	34	50	25	19	6
Autriche	7 733	24	13	35	26	25	17	12	5
Portugal	3 772	27	22	40	35	29	23	16	11
Royaume-Uni	6 800	32	19	54	26	42	15	24	7
UE 13 pays	6 452	26	17	46	31	35	20	17	8

Note : pour la ligne UE-13, il s'agit d'une moyenne des seuils et des indicateurs nationaux pondérés par les poids des pays. Il serait erroné de lire que 17 % d'Européens vivent avec moins de 6 452 SPA (encadré 2).
Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

sociales sont les plus élevées, sont aussi les pays où les transferts réduisent le plus fortement la pauvreté.

Le rôle du ciblage des transferts sociaux sur l'étendue et l'intensité de la pauvreté

Le Luxembourg, l'Irlande et l'Autriche ont des transferts un peu inférieurs à la moyenne européenne mais ils réduisent fortement la pauvreté au sens de l'indice de SEN. En effet, leur impact sur la pauvreté ne dépend pas seulement de l'effort global de protection sociale mais aussi de leur ciblage en direction des ménages à bas revenus.

Les prestations sociales ne sont pas versées uniquement aux individus vivant dans des ménages pauvres. En France, par exemple, certaines prestations familiales ne sont pas sous condition de ressources et les allocations de chômage ou d'invalidité ne dépendent pas du revenu du ménage.

Parmi les treize pays étudiés, il en est où, relativement à la moyenne européenne, la proportion de pauvres est beaucoup plus réduite que l'intensité de la pauvreté. En Autriche, par exemple, le nombre de pauvres est pratiquement diminué de moitié par les transferts, et l'intensité seulement d'un quart. C'est le contraire au Royaume-Uni, où les transferts sociaux agissent davantage sur l'inten-

sité de la pauvreté que sur le nombre de pauvres (tableau 4).

Ces deux exemples mettent en évidence les deux grands types de transferts sociaux qui existent dans l'Union européenne :

- des transferts universels, non ciblés sur les plus pauvres, où les conditions de ressources interviennent peu, qui auront pour premier effet de réduire l'étendue de la pauvreté, en faisant passer au dessus du seuil ceux qui en sont le moins éloignés dans la distribution initiale des revenus (allocations familiales en France) ;
- des transferts sociaux ciblés principalement sur les plus pauvres qui auront surtout pour effet de réduire l'intensité de la pauvreté (Income Support au Royaume-Uni et Revenu minimum d'insertion en France).

Ces deux effets, qui retracent pour partie les objectifs des politiques sociales, peuvent être contradictoires. Des transferts très ciblés sur les plus pauvres et fortement dégressifs avec le revenu initial réduisent sensiblement l'intensité mais peu le nombre de pauvres. Au contraire, des transferts plus universels sont à même de faire sortir de la pauvreté un plus grand nombre de ménages dont les revenus initiaux sont proches du seuil, mais peuvent laisser les plus pauvres en dessous de ce niveau, sauf à revêtir une ampleur massive.

En pratique, les divers systèmes de protection sociale combinent ces

deux mécanismes mais dans des proportions parfois très différentes (graphique 4). Naturellement, l'ampleur des effets des transferts sociaux peut être aussi liée à la distribution initiale des revenus. Dans un pays qui compte une forte proportion de ménages à très bas revenus, les transferts sociaux auront moins d'impact sur le nombre total de ménages touchés par la pauvreté que sur l'intensité de celle-ci. Au contraire, dans un pays qui compte peu de ménages très pauvres, les transferts sociaux feront plus facilement baisser le taux de pauvreté.

Quatre groupes de pays selon l'effet des transferts

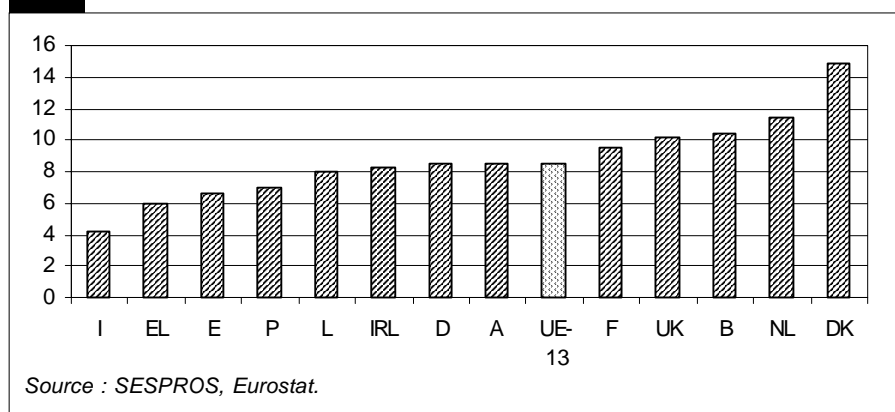
Les treize pays étudiés peuvent être classés en quatre groupes principaux.

Un premier groupe est constitué de quatre pays : le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche. Les transferts sociaux y ont un impact beaucoup plus élevé sur le nombre de pauvres que sur l'intensité de la pauvreté. Au Danemark et aux Pays-Bas, il existe une part significative de la population à très bas revenus initiaux mais les transferts sociaux représentent une part importante du PIB et sont ancrés sur le principe d'universalité. Ils réduisent fortement et uniformément le nombre de pauvres quels que soient leurs revenus initiaux, même lorsque ceux-ci sont très bas.

Au Luxembourg et en Autriche la part des ménages à très bas revenus initiaux est relativement faible (graphique 5). De ce fait, les transferts sociaux, dont l'ampleur est moins importante qu'aux Pays-Bas et au Danemark, suffisent néanmoins à faire passer environ la moitié des pauvres avant transferts au-dessus du seuil.

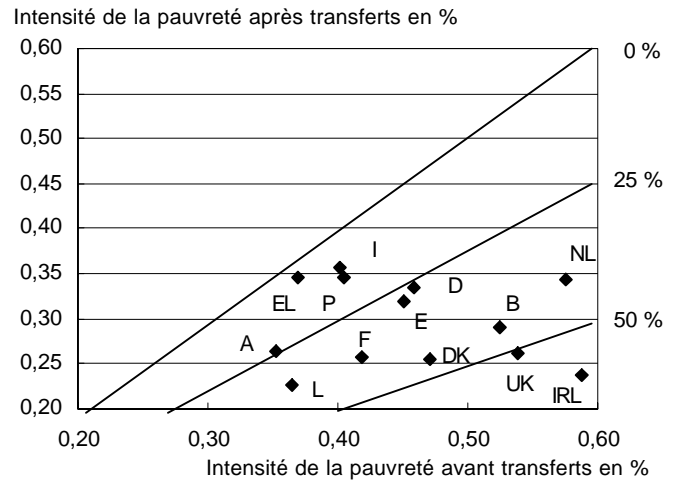
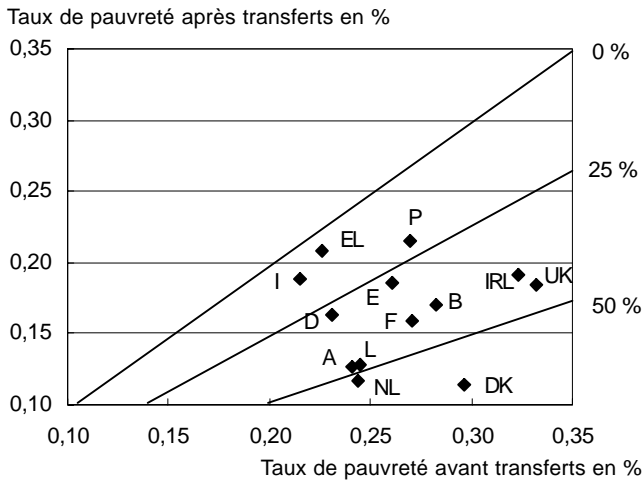
Dans le deuxième groupe, constitué de la Belgique, de l'Irlande et du Royaume-Uni, les transferts sociaux réduisent beaucoup plus l'intensité

G.03 dépenses de protection sociale
(hors pensions de retraites et hors prestations maladie) en 1995



G
04

impact des transferts sociaux
sur le taux et l'intensité de la pauvreté



Lecture : chaque pays est positionné selon son taux de pauvreté, avant et après transferts sociaux. Plus un pays est proche de la bissectrice (droite à 0 % de réduction), moins les transferts ont d'impact sur le taux de pauvreté (exemple, la Grèce - EL) ; plus, au contraire, il s'en éloigne vers le bas, plus les transferts agissent sur la proportion de pauvres (exemples, les Pays-bas et le Danemark pour lesquels la réduction dépasse 50 %). De même pour l'intensité de la pauvreté : les transferts sociaux la réduisent peu en Grèce, en Italie et au Portugal, ils la réduisent beaucoup au Royaume-Uni et en Irlande.

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

E•2

Seuils nationaux et seuil européen

Les indicateurs présentés dans les tableaux 1 à 5 pour chacun des treize pays sont calculés avec des seuils nationaux et non pas avec un seuil unique européen calculé sur l'ensemble des treize pays. À la ligne UE-13 du tableau 4 figure la moyenne des seuils nationaux et des différents indicateurs (taux, écarts de pauvreté, indices de GINI et de SEN) calculés pour chaque pays avec les seuils de pauvreté nationaux. Cela permet, pour chaque indicateur la comparaison entre pays. En revanche, la ligne UE13 ne peut s'interpréter comme si l'Europe était considérée comme une seule et même entité ; il serait en particulier erroné de lire que 17 % des Européens vivent sous le seuil de 6 452 SPA.

Si, dans le cadre d'une démarche différente, on voulait considérer un seuil de pauvreté unique pour l'ensemble de l'Europe, celui-ci s'établirait à 6 474 SPA, un niveau proche de la moyenne des seuils nationaux, mais le taux de pauvreté européen serait de 28 % avant transferts et 20 % après, soit une proportion de pauvres bien supérieure à la moyenne des taux nationaux. Bien entendu un

seuil unique européen fait apparaître une situation défavorable dans l'ensemble des pays les moins riches de l'Union européenne (au sens du revenu médian) tels que la Grèce, l'Espagne ou le Portugal qui présenteraient alors des proportions de pauvres de 45 à 55 %. En revanche, au niveau européen, les autres composantes de l'indice de SEN (écart au seuil et GINI) resteraient proches de la moyenne des indicateurs nationaux (tableau ci-dessous).

indicateurs de pauvreté avec seuil unique européen,
à 60 % de la médiane de revenu par unité de consommation (6 474 SPA)

	Taux de pauvreté en % de la population		Intensité (en % du seuil)		Indice de GINI au-dessous du seuil x100		Indice de SEN x100	
	Avant transferts	Après transferts	Avant transferts	Après transferts	Avant transferts	Après transferts	Avant transferts	Après transferts
Belgique	23 %	11 %	58	30	49 %	22 %	7	3
Danemark	21 %	6 %	54	30	45 %	19 %	6	1
Allemagne	18 %	12 %	50	34	38 %	22 %	5	3
Grèce	45 %	44 %	37	36	23 %	21 %	13	12
Espagne	45 %	39 %	42	32	29 %	19 %	13	10
France	23 %	12 %	42	27	30 %	17 %	7	3
Irlande	41 %	31 %	56	25	45 %	15 %	13	7
Italie	33 %	30 %	37	34	26 %	22 %	9	8
Luxembourg	8 %	2 %	59	43	49 %	30 %	2	1
Pays-Bas	22 %	10 %	62	36	54 %	27 %	6	3
Autriche	16 %	7 %	41	30	30 %	22 %	4	2
Portugal	55 %	52 %	44	39	26 %	22 %	18	16
Royaume-Uni	31 %	17 %	55	26	43 %	15 %	10	4
UE 13 pays	28 %	20 %	46	32	34 %	20 %	9	5

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

que le nombre de pauvres. Ce sont les trois pays où la proportion de pauvres ne disposant comme seules ressources que des transferts sociaux, est la plus importante (graphique 5). En Irlande et au Royaume-Uni, pays qui se situent dans la tradition beveridgienne de lutte contre la pauvreté mais avec un niveau de transferts sensiblement plus faible que dans les pays scandinaves, les transferts so-

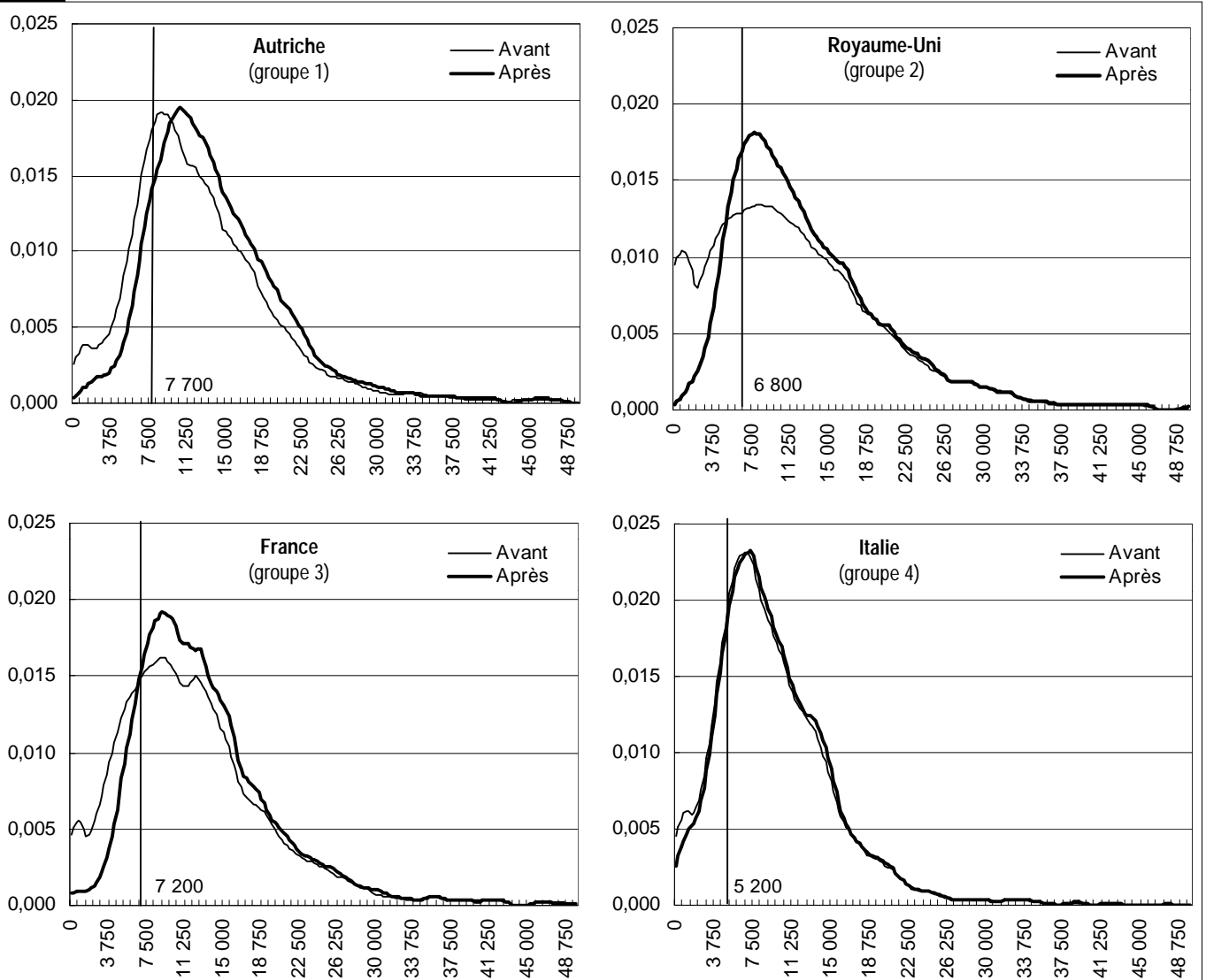
ciaux sont plus ciblés sur les plus pauvres que dans les autres pays d'Europe.

Un troisième groupe de pays est constitué par l'Allemagne, l'Espagne et la France. Les transferts sociaux y réduisent autant le taux que l'intensité de la pauvreté. Mais cette réduction est nettement plus élevée en France qu'en Allemagne et en Espagne (40 % de réduction contre moins

de 30 %). Dans ces deux derniers pays, les transferts sociaux, qui ont le même impact sur l'étendue que sur l'intensité de la pauvreté, ont des effets nettement plus forts que dans les autres pays du Sud. Mais ces effets restent plus faibles qu'en moyenne européenne. L'Allemagne et l'Espagne, pays où les revenus moyens sont bien différents (14 000 SPA contre 9 100), occupent ainsi une place in-

G
05

distribution des revenus avant et après transferts sociaux dans quatre types de pays



Lecture : chaque graphique indique la proportion d'individus selon le niveau de vie du ménage (en SPA). Le trait vertical matérialise le niveau du seuil de pauvreté fixé à 60 % de la médiane nationale des revenus par unité de consommation.

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

termédiaire en Europe du point de vue de l'impact des transferts sociaux sur la pauvreté relative.

Enfin, le groupe de pays du Sud, composé de la Grèce, de l'Italie et du Portugal, se caractérise par un faible impact des transferts sur l'étendue comme sur l'intensité de la pauvreté (entre 6 % et 20 % de réduction). Ces pays se caractérisent aussi par de faibles niveaux de pauvreté relative avant transferts (les indices de SEN avant transferts y étant parmi les plus bas d'Europe). Les solidarités familiales, qui se manifestent notamment par l'hébergement des personnes en difficulté, en particulier des familles monoparentales et des jeunes, expliquent en partie ce phénomène.

Les systèmes de garantie de ressources font converger les écarts de pauvreté pour les différentes catégories de ménages

Après transferts, en moyenne européenne, la part des personnes vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian est comprise entre 9 % pour les couples sans enfant et 45 % pour les familles monoparentales. L'écart des revenus moyens au seuil de pauvreté se situe dans une fourchette plus limitée : entre 23 % pour les couples sans enfant comprenant une personne de plus de 65 ans et 38 % pour les familles monoparentales (tableau 5a).

Le système de garantie de ressources qui existe dans la plupart des pays de l'Union européenne, sous la forme de minima sociaux, a pour effet de hisser toutes les personnes à un minimum de revenu, mais celui-ci reste néanmoins le plus souvent au-dessous du seuil de pauvreté national. Ce système de garantie de ressources contribue donc fortement à diminuer et à homogénéiser l'intensité de la pauvreté entre les différentes catégories de ménages.

Les données utilisées

Le Panel communautaire des ménages (PCM) est une enquête basée sur un questionnaire harmonisé, qui interroge annuellement un panel représentatif de ménages et d'individus dans chaque pays. Dans cette étude, les données sont issues de la troisième vague du panel réalisée en 1996 et portant sur les revenus perçus en 1995. La première vague avait été réalisée en 1994 dans les douze états membres de l'Union européenne de l'époque. L'Autriche s'est jointe au panel en 1995 et la Finlande en 1996, la Suède n'y participe pas. Pour des raisons de fiabilité, les données fournies par la Finlande, qui venait d'intégrer le panel, n'ont pas été utilisées. Les données sur la Belgique et le Portugal sont susceptibles d'être révisées par Eurostat mais ces révisions ne devraient pas remettre en cause les principaux résultats de la présente étude.

Ces résultats reposent finalement sur un échantillon de 56 000 ménages environ représentatifs de la population de treize pays.

L'effet des prestations sociales sur les écarts au seuil de pauvreté est maximal pour les catégories de population dont les revenus sont initialement les plus bas. Les transferts sociaux réduisent ainsi fortement l'intensité de la pauvreté chez les personnes isolées âgées de 30 à 65 ans et chez les familles monoparentales. Cet écart, qui atteint chez ces ménages 70 % avant transferts est ramené à environ 30 % après transferts, soit un niveau proche de celui observé pour l'ensemble des ménages européens.

Les plus touchés par la pauvreté en Europe : les familles monoparentales et les jeunes isolés

En moyenne européenne, près de 70 % des individus pauvres vivent en couple, bien que le risque d'appartenir à la population pauvre soit plus faible pour les personnes en couple que pour celles qui n'ont pas de conjoint.

Alors que l'Union européenne compte en moyenne 17 % de ménages dont le revenu est inférieur au seuil national de pauvreté, la proportion de ménages à bas revenus est particulièrement élevée chez les jeunes de moins de 30 ans qui vivent seuls (39 %) et chez les familles monoparentales où tous les enfants ont

moins de 16 ans (45 %). Cette proportion est nettement plus basse au sein des familles monoparentales où au moins un enfant a plus de 16 ans (24 %). À l'opposé, le taux de pauvreté des couples sans enfant, ou qui ont un ou deux jeunes enfants, est compris entre 9 % et 16 %.

Les familles monoparentales avec de jeunes enfants : une forte proportion de pauvres mais une intensité de la pauvreté égale à la moyenne européenne

Les prestations sociales hors retraites, principalement les allocations familiales et de logement, représentent près d'un tiers du revenu total des familles monoparentales européennes, c'est-à-dire quatre fois plus que pour l'ensemble des ménages. S'il n'y avait pas de transferts sociaux, la part des pauvres parmi les familles monoparentales européennes où tous les enfants ont moins de 16 ans, serait de 71 %. Ce taux, bien plus élevé que pour les autres types de ménages, s'explique d'abord par l'existence d'un seul apporteur de ressources. Le taux d'emploi de ces parents isolés est en outre inférieur à 50 % en Irlande, au Royaume-Uni, en Espagne et aux Pays-Bas. Les adultes des familles monoparentales, lorsqu'ils travaillent, occupent plus souvent un emploi à temps partiel que

l'ensemble de la population active européenne¹.

L'impact des transferts sur le nombre de pauvres parmi les familles monoparentales est un peu plus important que pour l'ensemble des ménages. Mais, même après transferts, ces familles restent le type de ménage

qui comptent la proportion de pauvres la plus élevée (45 %). Les prestations sociales n'amènent que rarement leur revenu total au dessus du seuil de 60 % du revenu médian. En revanche, elles diminuent considérablement l'intensité de la pauvreté des familles monoparentales, la faisant

passer de 72 % à 31 %, niveau moyen européen (tableau 5b).

Dans tous les pays étudiés (à l'exception du Danemark et de l'Italie), le nombre de pauvres chez les parents isolés est nettement supérieur à la moyenne nationale. Le Danemark, où les prestations familiales sont plus que doublées lorsqu'il s'agit de parents isolés, ne compte au contraire que 9 % de pauvres parmi les familles monoparentales. En Italie, les prestations familiales, comme tous les transferts sociaux hors pensions, sont d'un montant faible, mais l'ouverture des droits est un peu plus favorable pour les parents isolés : la proportion de pauvres parmi les familles monoparentales y est ainsi deux fois plus réduite que pour les autres ménages.

**Les jeunes isolés :
le plus fort écart de revenu
par rapport au seuil de pauvreté**

Après transferts, la proportion de pauvres parmi les personnes seules de moins de 30 ans est de 39 %, taux le plus élevé après celui des familles monoparentales. Les étudiants représentent 43 % des jeunes isolés pauvres en Europe, les actifs occupés 42 %, les chômeurs 9 % et les autres inactifs 6 %. Il est vrai que les transferts en nature ne sont pas pris en compte dans l'enquête. Cela peut conduire à une sous-estimation du niveau de vie de certains jeunes isolés.

C'est parmi les moins de 30 ans que les transferts sociaux réduisent le moins la proportion de pauvres : en moyenne européenne, ils la diminuent de 16 % contre 33 % pour l'ensemble des ménages (tableau 5c).

T.05a taux et intensité de pauvreté, avant et après transferts, par type de ménages (UE 13 pays)

Type de ménage	Taux de pauvreté (en % de la population)		Intensité de pauvreté (en % du seuil)	
	Avant	Après	Avant	Après
<i>Personne seule</i>				
de 65 ans et plus	33	25	33	28
de 30 à 64 ans	27	16	67	30
de moins de 30 ans	47	39	54	38
<i>Famille monoparentale</i>				
avec enfants de moins de 16 ans	71	45	72	31
avec au moins un enfant de plus de 16 ans	35	24	51	31
<i>Couple sans enfant</i>				
dont une personne au moins de plus de 65 ans	23	16	30	23
dont deux personnes de moins de 65 ans	15	9	52	33
<i>Couple avec enfants</i>				
1 enfant de moins de 16 ans	15	10	46	35
2 enfants de moins de 16 ans	21	14	43	33
3 enfants et plus de moins de 16 ans	40	23	50	28
au moins un enfant de plus de 16 ans	25	17	42	32
<i>Autres cas</i>	28	18	40	31
UE 13 pays	26	17	46	31

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

T.05b taux et intensité de pauvreté, avant et après transferts, pour les familles monoparentales (avec enfants de moins de 16 ans)

Pays	Taux de pauvreté (en % de la population)		Intensité de pauvreté (en % du seuil)	
	Avant	Après	Avant	Après
Belgique	54	24	72	35
Danemark	65	9	69	28
Allemagne	69	49	77	36
Grèce	31	31	59	54
Espagne	43	36	51	43
France	54	38	65	30
Irlande	77	48	92	18
Italie	23	17	77	48
Luxembourg	49	41	70	41
Pays-Bas	78	34	87	22
Autriche	58	28	57	20
Portugal	49	38	62	47
Royaume-Uni	89	54	70	28
UE 13 pays	71	45	72	31

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

1. CHAMBAZ C. « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples » DREES, Études et Résultats n° 66, juin 2000.

Dans dix des treize pays de l'Union européenne, la proportion de pauvres chez les jeunes isolés est nettement supérieure à la moyenne nationale, tous ménages confondus. La Belgique, l'Irlande et le Portugal font exception avec une proportion proche de celle de l'ensemble de la population.

Le système de garantie de ressources, en vigueur dans différents pays européens, est souvent modulé selon l'âge, voire accessible seulement à une fraction des jeunes isolés. C'est le cas par exemple du RMI en France, qui n'est ouvert qu'aux personnes de plus de 25 ans, sauf si elles ont des enfants à charge. Plus encore que pour les familles monoparentales, ces allocations ne permettent pas aux revenus des jeunes isolés pauvres de dépasser le seuil de 60 % du revenu médian. Quant aux allocations chômage, elles sont perçues en général par ceux qui ont suffisamment cotisé pendant leurs périodes d'emploi, ce qui limite le nombre de jeunes bénéficiaires.

Les personnes isolées de moins de 30 ans constituent au bout du compte le type de ménage en Europe où à un taux de pauvreté élevé s'associe la plus forte intensité de pauvreté, même si une réduction sensible de celle-ci est obtenue par le jeu des transferts sociaux. Dans neuf pays parmi les treize étudiés, l'intensité de la pauvreté des moins de 30 ans s'écarte notablement de la moyenne nationale, comme de la moyenne communautaire globale (31 %). Elle est particulièrement forte en Grèce (60 %) et au Portugal (78 %), pays où il n'existe pas de système général de garantie de ressources. Elle est également élevée là où la garantie de ressources est accordée sous condition d'âge ou modulée à la baisse pour les plus jeunes : 39 % en France et en Irlande, 41 % au Royaume-Uni, 48 % en Espagne, 56 % en Italie, 67 % au Luxembourg (tableau 5). En Autriche, en raison de revenus d'activité

beaucoup plus faibles que la moyenne nationale, et malgré des revenus sociaux importants, pour ceux qui en bénéficient, l'écart de pauvreté constaté pour les jeunes vivant seuls est également élevé (47 %).

Dans les autres pays où le système de garantie de ressources est généralisé et sans condition d'âge (Belgique, Danemark, Allemagne, Pays-Bas), l'écart de pauvreté varie entre 31 % et 35 %, niveau proche de la moyenne européenne.

**Chez les couples,
la proportion de pauvres croît
mais l'intensité de la pauvreté
décroit avec le nombre d'enfants**

Dans l'ensemble de l'Europe, la proportion de pauvres parmi les individus vivant en couple est globalement plus faible que chez les personnes seules. Le taux de pauvreté, est ainsi compris entre 10 % parmi les couples sans enfant et 23 % parmi les familles nombreuses (3 enfants et

T-05c taux et intensité de pauvreté, avant et après transferts, pour les personnes seules de moins de 30 ans

Pays	Taux de pauvreté (en % de la population)		Intensité de pauvreté (en % du seuil)	
	Avant	Après	Avant	Après
Belgique	33	17	56	31
Danemark	63	42	62	31
Allemagne	41	38	49	35
Grèce	34	31	56	60
Espagne	33	33	57	48
France	54	45	51	39
Irlande	27	19	78	39
Italie	29	29	59	56
Luxembourg	16	16	71	67
Pays-Bas	66	54	64	35
Autriche	39	33	64	47
Portugal	37	22	63	78
Royaume-Uni	46	33	56	41
UE 13 pays	47	39	54	38

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

T-05d taux et intensité de pauvreté, avant et après transferts, pour les couples avec trois enfants et plus de moins de 16 ans

Pays	Taux de pauvreté (en % de la population)		Intensité de pauvreté (en % du seuil)	
	Avant	Après	Avant	Après
Belgique	40	20	56	18
Danemark	30	5	52	24
Allemagne	35	21	58	38
Grèce	21	19	28	27
Espagne	42	36	51	31
France	49	16	40	19
Irlande	40	25	66	21
Italie	36	32	33	33
Luxembourg	45	23	42	23
Pays-Bas	27	16	41	32
Autriche	53	29	31	19
Portugal	47	41	46	39
Royaume-Uni	43	24	61	23
UE 13 pays	40	23	50	28

Source : Eurostat, Panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

plus de moins de 16 ans). Le risque de pauvreté croît donc avec le nombre d'enfants du fait du partage des revenus entre un plus grand nombre d'individus, et ce malgré des prestations familiales plus importantes.

Chez les familles européennes de trois enfants ou plus, le risque d'être pauvre est souvent bien supérieur au taux national de pauvreté tous types de ménages confondus (tableau 5d). Ce risque est renforcé quand les allocations familiales sont de montants faibles (Espagne, Irlande, Italie, Portugal) ou en l'absence de prime au troisième enfant (Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni).

A contrario, les prestations familiales contribuent à diminuer fortement le taux de pauvreté des familles nombreuses dans les pays où leur montant est élevé et lorsqu'il est majoré avec la naissance d'un troisième enfant. La proportion de pauvres parmi les couples avec trois enfants ou plus est ainsi diminuée de 85 % au Danemark et de 67 % en France. Dans ces deux pays, la pro-

portion de pauvres dans ce type de ménages est inférieure ou égale au taux national. En Belgique, en Allemagne et au Luxembourg, où il existe ce même type de prestations familiales, la réduction du taux de pauvreté est également importante (entre 42 % et 50 %) mais le risque de pauvreté, après transferts sociaux, reste pour ces familles sensiblement supérieur au taux moyen du pays.

Au niveau de l'Europe dans son ensemble, l'écart entre le revenu des couples et le seuil de pauvreté décroît avec le nombre de leurs enfants. Cet écart représente 35 % du seuil pour les couples avec un enfant de moins de 16 ans et 28 % pour les couples avec trois enfants et plus de moins de 16 ans. Plus le nombre d'enfants est élevé, plus les allocations familiales augmentent, constituant une part croissante du revenu total : la baisse de l'intensité de la pauvreté qu'elles induisent est particulièrement prononcée pour les familles nombreuses à faibles revenus d'activité. Ainsi, le risque d'être pauvre

apparaît plus élevé pour les individus qui vivent dans des familles nombreuses mais l'intensité décroît avec le nombre d'enfants. ●

Pour en savoir plus

- CHAMBAZ C., « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », *Études et Résultats*, n° 66, DREES, juin 2000.
- CHAMBAZ C., « Les jeunes adultes en Europe », *Études et Résultats*, n° 90, DREES, novembre 2000.
- COHEN-SOLAL M., MARLIER E., « Les transferts sociaux en Europe et leurs effets redistributifs dans l'UE », *Statistiques en bref*, Eurostat, thème 3, 9/2000.
- SEN A., « On Economic Inequality », Oxford, Clarendon Press, 1973.
- *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Rapport 2000, La Documentation française.