

# Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES

20 ans d'expertise au service des solidarités et de la santé  
Drees  
STATISTIQUE PUBLIQUE



OCTOBRE  
2018  
NUMÉRO  
1088

## Près du quart de la population européenne est toujours en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2016

En 2016, 118 millions de personnes sont en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union européenne (UE-28), soit 23,5 % de la population, selon un indicateur composite mesurant la pauvreté monétaire, la privation matérielle et l'exclusion, totale ou partielle, du marché du travail.

Tous les ménages ne sont pas uniformément confrontés à la pauvreté. Les femmes, les jeunes et les personnes sans emploi ou en situation d'isolement sont généralement les plus concernés.

La situation est très contrastée en Europe, où les écarts ont eu tendance à s'accroître entre pays après la crise de 2008 et les politiques d'ajustement menées. Les pays du sud de l'Europe, les plus touchés, ont vu leur situation relative se dégrader, à l'inverse de la plupart des pays de l'Est. Quoiqu'en légère hausse depuis 2008, la pauvreté monétaire se situe en France à l'un des plus bas niveaux de l'UE-28 (14 % en 2016), grâce au système socio-fiscal.

L'Union européenne à 27 (hors Croatie) a fixé un objectif de réduction de 20 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale entre 2008 et 2018. Pourtant, en 2016, on compte 1 million de personnes pauvres ou exclues de plus par rapport à 2008. Les hausses les plus prononcées concernent la pauvreté monétaire et la population vivant dans des ménages à très faible intensité de travail, tandis que la privation matérielle sévère recule.

Maria Rhomari, Romain Roussel (DREES)

En 2016, 118 millions de personnes sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union européenne (UE-28). La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale relève des politiques nationales. Cependant, la méthode ouverte de coordination (MOC sociale<sup>1</sup>), mise en place dans l'UE depuis le début des années 2000, a permis de renforcer la coopération entre États membres dans les domaines de l'inclusion sociale, des retraites et des soins de santé. Dans ce cadre, les États se concertent pour définir des objectifs et des instruments de mesure communs.

### De 38 à 118 millions de personnes confrontées à une ou plusieurs formes de pauvreté ou d'exclusion sociale en Europe

Afin de tenir compte de la diversité des situations de pauvreté et de son caractère multidimensionnel, les États ont créé et développé des indicateurs mesurant à la fois la pauvreté monétaire, la privation matérielle et l'exclusion, totale ou partielle, du marché du travail. L'indicateur composite dénommé *At Risk Of Poverty or Social Exclusion* (AROPSE) combine ces trois dimensions (encadré 1). Ainsi appréhendée, la pauvreté ne se résume plus à un seul chiffre. Par rapport à la mesure habituelle

1. La MOC sociale a pour objectif de développer le modèle social européen à travers la définition d'objectifs et d'outils de mesure et de suivi communs, la comparaison entre pairs et le partage des bonnes pratiques.

du seul taux de pauvreté monétaire, cet indicateur présente l'avantage d'englober des situations différentes et d'appréhender les conditions de vie, ce qui reflète mieux les multiples situations de pauvreté

(Atkinson, 2003 et Alkire, 2011). À ce titre, un individu est dit en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'il subit une situation de privation matérielle sévère (38 millions de personnes en Europe en 2016), ou s'il

vit dans un ménage à très faible intensité de travail (39 millions) ou dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté monétaire (87 millions). Certaines personnes sont confrontées à plusieurs formes de pauvreté en même temps et appartiennent donc simultanément à deux ou trois de ces catégories (*schéma 1*). C'est la raison pour laquelle les effectifs au sens d'AROE au sein de l'UE-28 sont inférieurs (118 millions) à la somme de ces trois populations. Ces effectifs sont toutefois probablement sous-estimés (*encadré 1*).

•••

2. Ce taux de 13,6 % est légèrement inférieur à celui calculé en France par l'Insee à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS), qui atteint 14,0 % sur les revenus 2016 (voir encadré 2 pour des précisions sur ces écarts).

3. Les transferts sociaux sont comptabilisés hors pensions, celles-ci étant majoritairement contributives.

## De fortes disparités entre pays européens, aggravées par les conséquences de la crise de 2008

En 2016, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale mesuré par l'indicateur AROPE atteint 24 % dans l'UE-28 avec de fortes disparités entre pays. Il varie de 13 % en République tchèque à 40 % en Bulgarie (*carte 1*). Ce taux AROPE est inférieur à 20 % dans les pays du Nord ainsi qu'en Autriche, en France (18 %) et en Allemagne notamment. Il dépasse les 25 % dans les pays du sud de l'Europe, plus fortement touchés par la crise, et dans la plupart des pays de l'Est, où la situation en 2008 était déjà moins favorable que dans le reste de l'UE.

Pour la pauvreté monétaire, l'écart entre les pays est plus resserré, mais les différences demeurent importantes. Le taux de pauvreté au seuil de 60 % atteint 17 % en moyenne en 2016 et varie de moins de 10 % en République tchèque à plus de 25 % en Roumanie. Avec moins de 14 %<sup>2</sup> (*encadré 2*), il est en France parmi les plus faibles d'Europe et moindre qu'en Allemagne, proche de la moyenne de l'UE-28 (*graphique 1*).

Le rôle des systèmes de protection sociale dans la réduction de la pauvreté monétaire peut être appréhendé en mesurant la variation du risque de pauvreté monétaire avant et après transferts sociaux. Avant transferts sociaux<sup>3</sup>, le taux de pauvreté monétaire s'élèverait à 26 % en moyenne dans l'UE-28 en 2016, soit un tiers de plus qu'après transferts. Dans les systèmes les plus ciblés et les plus développés, les transferts sociaux peuvent réduire la pauvreté monétaire de plus de 40 %, comme en Suède, au Royaume-Uni et en France. Leur contri-

### ENCADRÉ 1

#### L'indicateur européen AROPE et ses limites

Eurostat a développé avec les États membres, dans le cadre de son suivi de la situation de pauvreté et d'exclusion sociale et afin d'assurer la comparabilité des données entre des pays aux niveaux de vie très différents, des indicateurs de mesure à partir de l'enquête européenne *Statistics on income and living conditions* (EU-SILC) et dont la partie française est l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SRCV). Ceux-ci ont été conçus pour correspondre à la définition de « personnes pauvres » adoptée par le conseil de l'UE en 1984 : « les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent ».

L'indicateur composite AROPE [*At Risk Of Poverty or Social Exclusion*] combine ainsi trois dimensions de la pauvreté, en mesurant la part de la population exposée à au moins l'un des risques suivants :

– **Risque de pauvreté monétaire** (indicateur européen AROP pour *At Risk of Poverty*) : il s'agit des personnes dont le revenu disponible après transferts est inférieur à 60 %<sup>1</sup> du revenu équivalent médian par unité de consommation. Ce seuil de pauvreté monétaire est donc relatif et diffère d'un pays à l'autre en fonction du niveau de vie médian : il n'y a pas de seuil de pauvreté unique pour toute l'UE.

La principale limite de cet indicateur est que son évolution au cours du temps est ambiguë, du fait de l'évolution simultanée du seuil de pauvreté, surtout en période de forte croissance ou de crise. Ainsi, une évolution identique du taux de pauvreté peut refléter des évolutions différentes du niveau de vie selon les pays. Une autre limite pour la comparabilité internationale est liée au fait que les services publics gratuits fournis à des degrés divers par les États membres, qui ont un effet sur le niveau de vie de la population (éducation, garde d'enfants, etc.), ne sont pas imputés sur les revenus et donc non intégrés à cet indicateur.

– **Privation matérielle sévère** : il s'agit des personnes qui font face à des difficultés pour accomplir au moins quatre des neuf items suivants : 1) payer son loyer ou ses factures, 2) chauffer correctement son logement, 3) faire face à des dépenses imprévues, 4) manger chaque jour une portion protéinée, 5) s'offrir une semaine de vacances hors du domicile, 6) posséder une voiture, 7) une machine à laver, 8) une télévision couleur, 9) un téléphone.

Le choix de ces items a été fait par enquête d'opinion dans chaque pays (Eurobaromètre 2007<sup>2</sup>) et le suivi de l'indicateur s'effectue via l'enquête annuelle SILC. L'absence de ces éléments n'est comptabilisée comme une privation que si elle est effectivement déclarée contrainte. Une autre limite de cet indicateur est liée au fait qu'il est mesuré au niveau du ménage (l'ensemble des membres du ménage est réputé privé dès lors qu'un de ses membres l'est). Sa composition est amenée à évoluer à l'avenir pour refléter les changements de perception quant à l'importance de ces différents éléments en matière d'inclusion sociale.

– **Très faible intensité de travail** : il s'agit des personnes âgées de moins de 60 ans vivant dans des ménages où le rapport entre le nombre de mois travaillés par les personnes âgées de 18 à 59 ans et le nombre de mois où elles auraient pu travailler est inférieur ou égal à 20 %. Le choix de cet indicateur est motivé par le fait qu'occuper un emploi constituerait la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Commission européenne, 2010). Le seuil de 20 % correspond à moins d'un jour par semaine et a été choisi par convention pour rendre compte des situations où la trop faible participation au marché du travail ne permet pas d'assurer un revenu suffisant.

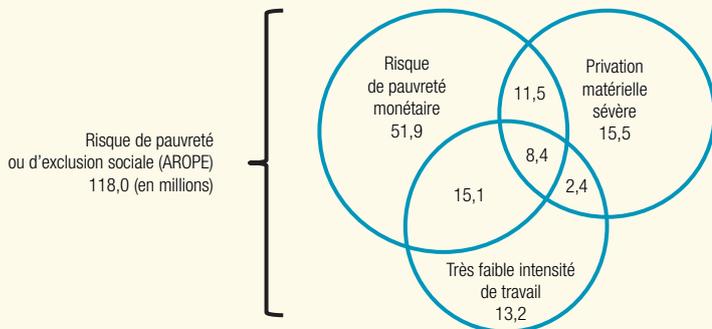
L'enquête EU-SILC sur laquelle se base l'indicateur AROPE se limitant aux ménages ordinaires, n'inclut pas de ce fait les personnes les plus défavorisées vivant en établissement ou celles sans domicile fixe. L'interprétation de l'indicateur AROPE nécessite en outre quelques précautions car il combine des indicateurs individuels et au niveau du ménage ; des mesures relatives et absolues. Enfin, les trois indicateurs qui le composent ne reflètent pas la situation des répondants à une même date : le taux de privation matérielle sévère est mesuré en cours d'année alors que les deux autres indicateurs correspondent à la situation observée l'année précédente.

1. Le choix par Eurostat du seuil à 60 % est conventionnel. D'autres institutions comme l'OCDE, fixent le seuil de pauvreté à 50 % ; les taux de pauvreté qu'ils publient apparaissent dès lors moindres.

2. Les personnes interrogées devaient sélectionner, parmi la liste proposée, les éléments qui leur semblaient nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable ou décent. N'ont été retenus que ceux perçus comme nécessaires par au moins la moitié des personnes interrogées.

**SCHÉMA 1**

**Nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE-28 par composante, en 2016**



Source • Eurostat – EU-SILC.

**CARTE 1**

**Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) dans l'UE-28 en 2016**



**Lecture** • En moyenne dans l'UE-28, 23,5% de la population est exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2016.

Source • Eurostat - EU-SILC.

buton est moindre en Allemagne (-35 %) et surtout dans les pays du sud de l'Europe (-25 %), notamment en Grèce (-16 %) où il n'existait pas, avant 2017, de dispositif de revenu minimum garanti.

**Les femmes, les jeunes et les personnes sans emploi ou isolées sont les plus exposés à la pauvreté monétaire**

Le risque de pauvreté monétaire varie, en fonction de caractéristiques individuelles et socio-professionnelles : âge, situations familiales ou d'emploi, etc. Les différences entre États membres sont notables.

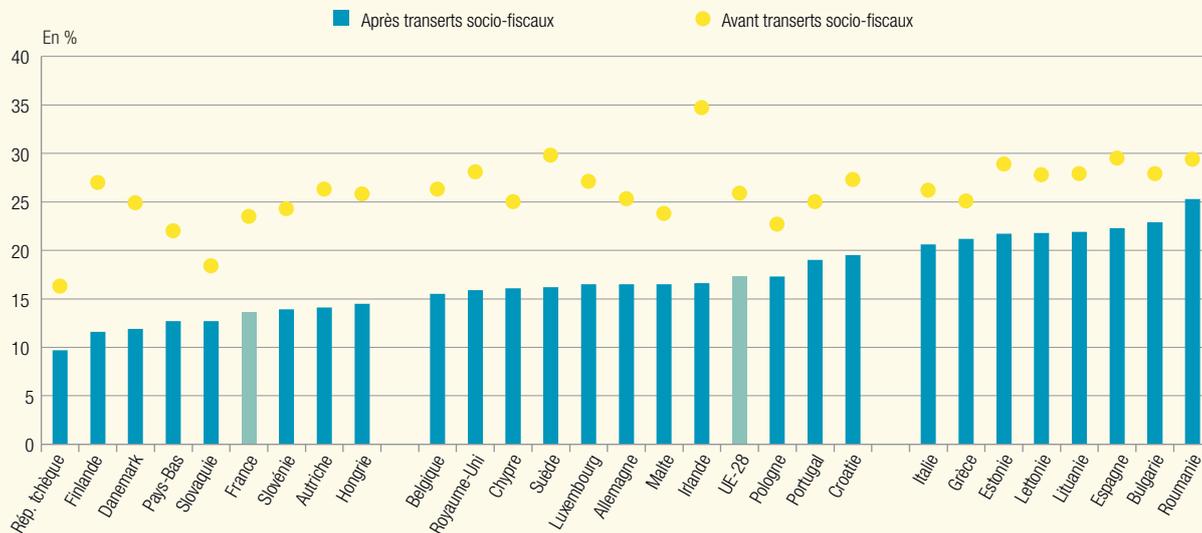
Le taux de pauvreté monétaire des femmes est supérieur, de 1,3 point en moyenne à celui des hommes<sup>4</sup> dans l'UE-28. Il l'est dans la quasi-totalité des pays, sauf aux Pays-Bas et en Grèce où les taux sont identiques entre femmes et hommes, et en Espagne où il est légèrement inférieur. L'écart entre les femmes et les hommes est de 1,6 point en France. Il est plus élevé en Allemagne (2,6 points) et en Suède (2,1 points), en raison principalement des écarts de niveau de vie chez les personnes âgées. En effet, les femmes sont d'autant plus exposées au risque de pauvreté monétaire qu'elles sont âgées (taux de pauvreté monétaire des femmes âgées de 75 ans ou plus supérieur à celui des hommes de 16 points en Suède et de 8 points en Allemagne). Cet écart s'explique à la fois par un effet de structure démographique (chez les plus âgés, les personnes seules, plus vulnérables, sont majoritairement des femmes) et par des écarts de pensions plus marqués au sein des générations les plus anciennes, résultat des différences passées de taux d'activité, de niveaux de salaires et de durées de carrière.

Par groupes d'âge, ce sont en moyenne les 16-24 ans qui ont le taux de pauvreté monétaire le plus élevé dans l'UE-28 et les 65 ans ou plus, le plus faible (graphique 2). L'écart entre les 16-24 ans et le reste de la population est particulièrement marqué en Suède et aux Pays-Bas, une caractéristique des pays du Nord où les jeunes quittent plus tôt le domicile familial (entre 20 et 24 ans, contre 26 en moyenne européenne). En France, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et en Grèce, où le système de retraite offre un taux de remplacement relativement

4. Dans tous les cas, il est fait l'hypothèse que l'ensemble des personnes disposent d'un niveau de vie identique au sein de chaque ménage.

GRAPHIQUE 1

Taux de pauvreté monétaire avant et après transferts socio-fiscaux (hors pensions) dans l'UE-28 en 2016



**Lecture** • En Suède, le taux de pauvreté monétaire serait de 30 % en l'absence de système socio-fiscal. Il est de 16 % après transferts socio-fiscaux.  
**Source** • Eurostat - EU-SILC.

5. Il s'agit du ratio entre le revenu médian individuel de pension brute de la population âgée de 65 à 74 ans et le revenu d'activité individuel brut médian de la population âgée de 50 à 59 ans. Ces données sont publiées dans le rapport sur l'adéquation des pensions (Commission européenne, 2018, p. 47-48).

ENCADRÉ 2

La mesure de la pauvreté au niveau européen et en France

Cette étude à visée de comparaison internationale présente les valeurs des indicateurs de pauvreté calculées selon les normes européennes. Toutefois, pour la France en particulier, les chiffres affichés peuvent différer de ceux publiés par la statistique publique au niveau national, pour des raisons techniques.

– Le **taux de pauvreté monétaire** produit par Eurostat et le taux publié par l'Insee ont la même définition (seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian équivalent) mais sont construits à partir d'enquêtes distinctes dont les champs ne sont pas rigoureusement identiques :

	Statistics on income and living conditions-Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SILC-SRCV)	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)
Disponibilité des données	Annuelle, depuis 2004 avec rupture de série en 2008	Annuelle, depuis 1996
Échantillon	12 000 ménages ordinaires	Échantillon plus important donc estimation plus précise : 56 000 ménages ordinaires
Champ	Ensemble des ménages y compris les ménages d'étudiants ou avec un revenu déclaré négatif	Ensemble des ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul, sauf les ménages dont la personne de référence est étudiante
Définition du ménage	Ensemble des habitants du logement qui font budget commun	Ensemble des habitants du logement
Types de revenus pris en compte	Prise en compte des transferts entre ménages, aide locale facultative, ISF	Non prise en compte des transferts entre ménages, aide locale facultative, ISF

– Le **taux de privation matérielle sévère** (Eurostat) et le taux de pauvreté en conditions de vie (Insee) reposent aussi sur des enquêtes différentes et les listes des privations/difficultés qu'elles retracent le sont également. L'Insee retient une liste de difficultés plus longue (27 contre 9) pour garantir une plus grande robustesse<sup>1</sup>. La liste européenne est volontairement restreinte afin de ne retenir que les éléments jugés essentiels à un niveau de vie décent dans l'ensemble des pays.

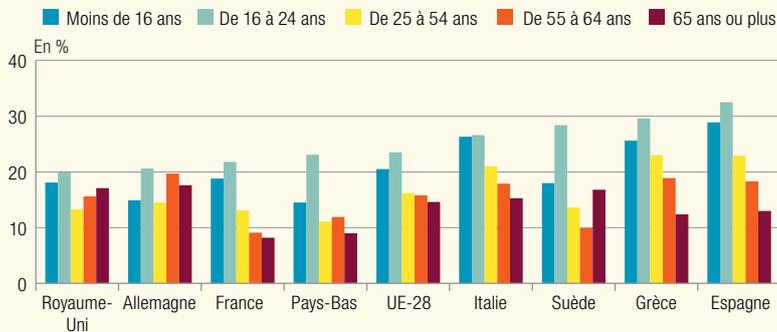
1. Insee, (2017). Pauvreté en conditions de vie de 2004 à 2016. *Insee Résultats*, octobre 2017.

élevé, le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées de 65 ans ou plus est le plus faible. Dans les trois pays du Sud, l'écart entre le taux de pauvreté des 25-54 ans et celui des personnes plus âgées est d'autant plus important que les personnes d'âge actif ont subi plus fortement les effets de la crise et ont toujours en 2016, un revenu médian inférieur à celui de 2008. En revanche, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées de 65 ans ou plus est supérieur à celui des classes d'âge actif. Dans ces trois pays, le taux de remplacement agrégé des revenus d'activité par les pensions<sup>5</sup> est relativement faible (inférieur à la moyenne des pays de l'UE et entre 10 et 20 points moindre qu'en France).

Le taux de pauvreté monétaire varie aussi en fonction de la composition familiale (*graphique 3*). Il est quasi systématiquement supérieur chez les parents isolés, de 8 points en moyenne européenne, et ce, de manière plus marquée en Espagne (+23 points) et en France (+20 points). Dans certains pays, comme la Suède, le taux de pauvreté monétaire des parents isolés est proche de celui des personnes seules sans enfant en raison notamment des politiques de soutien dont ils font l'objet.

## GRAPHIQUE 2

### Taux de pauvreté monétaire en 2016, par groupe d'âge

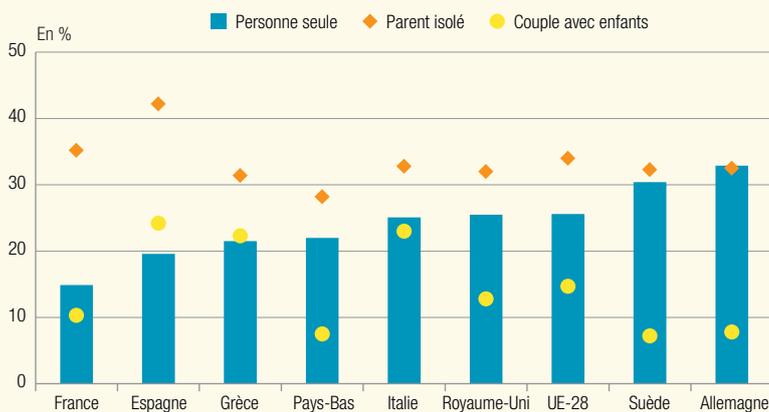


**Lecture** • Au Royaume-Uni, le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées de 16 à 24 ans est de 20 %, plus élevé que pour les autres tranches de la population.

**Source** • Eurostat - EU-SILC.

## GRAPHIQUE 3

### Taux de pauvreté monétaire en 2016, par composition familiale

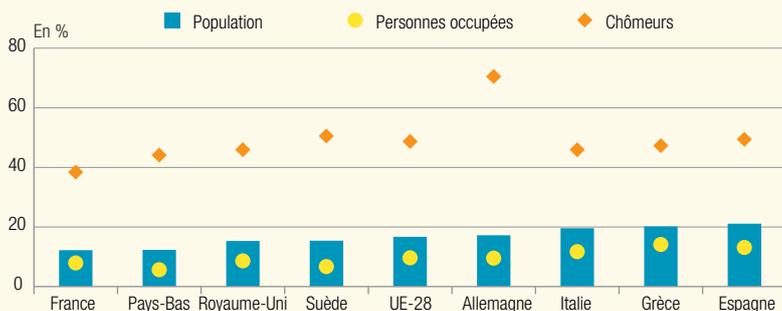


**Lecture** • En France, 35 % des parents isolés sont en situation de pauvreté monétaire, contre 15 % des personnes seules sans enfant et 10 % des couples avec enfants.

**Source** • Eurostat - EU-SILC.

## GRAPHIQUE 4

### Taux de pauvreté monétaire en 2016, par statut d'activité



**Lecture** • En Allemagne, le taux de pauvreté monétaire est de 17,2 % de la population, il s'élève à 70,5 % chez les chômeurs et à 9,5 % chez les personnes occupées.

**Source** • Eurostat - EU-SILC.

Les couples avec enfants sont en moyenne moins exposés au risque de pauvreté monétaire que les autres types de ménages considérés (+11 points en moyenne européenne par rapport aux personnes seules), sauf en Espagne et en Grèce où le système de prestations familiales est moins développé que dans les autres pays (absence d'allocations familiales en Grèce, montants relativement faibles en Espagne, absence d'allocations de garde d'enfants et de garderies gratuites ou subventionnées dans ces deux pays). Toutefois, parmi les couples avec enfants, certains écarts sont aussi très notables : au sein de l'UE-28<sup>6</sup>, les taux de pauvreté monétaire sont généralement sensiblement plus élevés dans les ménages avec trois enfants ou plus que dans ceux qui en comptent un ou deux (près de 27 % en moyenne, contre 14 % à 15 %).

Le statut d'activité des personnes est déterminant. Les chômeurs ont le taux de pauvreté monétaire le plus élevé : près de 50 % en moyenne dans l'UE-28, contre 17 % pour l'ensemble de la population (graphique 4). Le taux de pauvreté monétaire des chômeurs s'élève à 38 % en France, le plus faible de l'UE-28, et à 70 % en Allemagne, celui-ci étant le plus élevé. Ces taux s'expliquent par les conditions d'indemnisation du chômage, notamment les durées d'indemnisation et de suspension en cas de refus d'un travail jugé adéquat par l'agence pour l'emploi.

En Europe, le risque de pauvreté monétaire est plus faible pour les personnes en emploi mais demeure important dans plusieurs pays, occuper un emploi ne protégeant pas totalement contre ce risque. Ce taux atteint 10 % en moyenne dans l'UE-28 chez les actifs occupés et davantage dans les pays du sud de l'Europe (12 % en Italie, 13 % en Espagne et 14 % en Grèce). Il est significativement inférieur à la moyenne aux Pays-Bas (6 %) et en France (8 %).

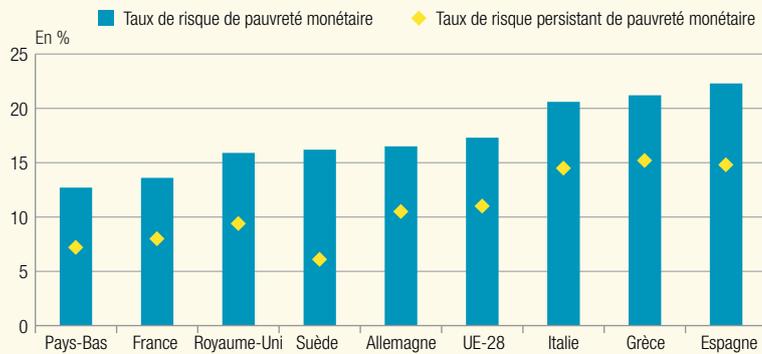
D'autres indicateurs, tels que le taux de persistance de la pauvreté<sup>7</sup> peuvent compléter les données de l'indicateur AROPE. Ainsi, parmi les personnes en risque de pauvreté, les deux tiers en moyenne l'étaient déjà pendant deux années au moins sur les trois précédentes. Le taux de risque persistant de pauvreté ainsi défini indique la durabilité de cette situation. C'est en Suède qu'il est le plus faible, ce qui signifie *a priori* que sortir de la

• • •

6. La situation est dans ce cas aussi hétérogène par pays, avec en particulier, une situation relative plus dégradée pour les familles nombreuses (trois enfants ou plus) dans les pays du sud de l'Europe et plus encore en Roumanie et en Bulgarie.

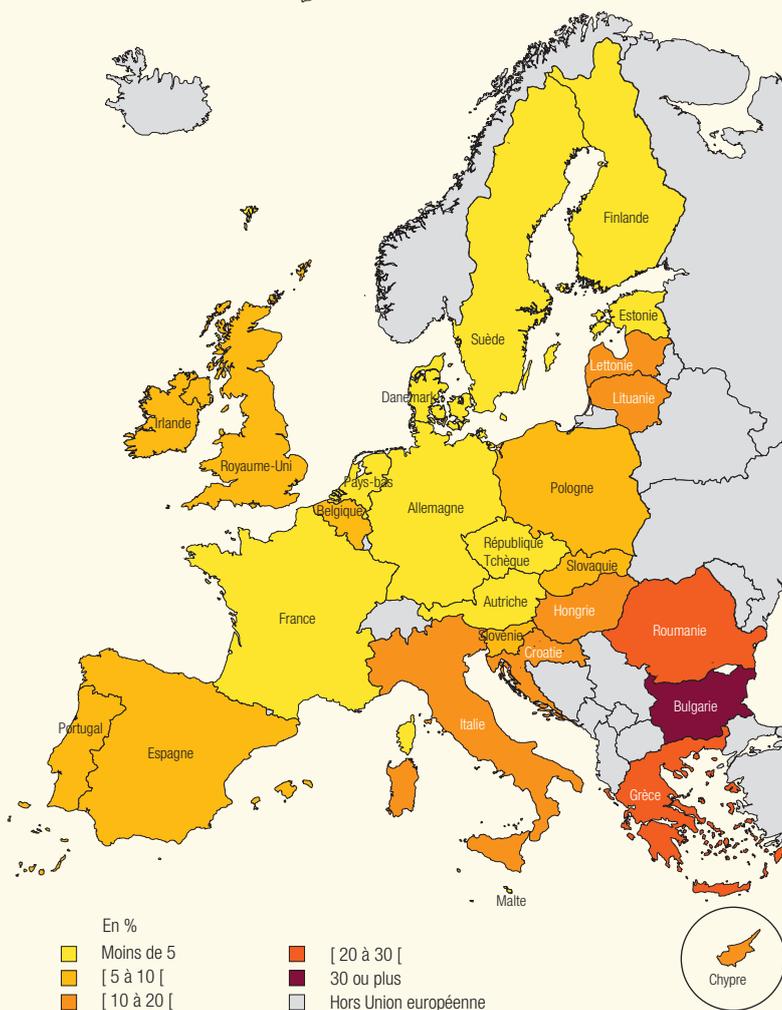
7. Cet indicateur mesure la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes.

## GRAPHIQUE 5 Taux de risque persistant de pauvreté monétaire en 2016



**Lecture** • En Espagne, 22% de la population est en situation de pauvreté monétaire en 2016 dont 15% l'était déjà pendant deux années au moins sur les trois précédentes (2013-2015).  
**Source** • Eurostat - EU-SILC.

## CARTE 2 Taux de privation matérielle sévère dans l'UE-28 en 2016



**Lecture** • Dans l'UE-28 en moyenne, 7,5 % de la population est en situation de privation matérielle sévère.  
**Source** • Eurostat - EU-SILC

pauvreté y est plus fréquent que dans les autres pays, notamment du sud de l'Europe (graphique 5).

### Privation matérielle sévère : des écarts encore plus marqués entre pays européens

La mesure de la pauvreté monétaire est complétée par la mesure de la pauvreté en conditions de vie, appelée aussi privation matérielle sévère. Ce taux était de 8 % en moyenne dans l'UE-28 en 2016. Les écarts entre pays sont encore plus marqués que pour la pauvreté monétaire, la part de la population en situation de privation matérielle sévère allant de moins de 1 % en Suède à 32 % en Bulgarie, la France se situant comme l'Allemagne et la plupart des pays du nord de l'Europe en dessous de 5 % (carte 2).

Au sein d'un même pays, les écarts de privation matérielle sévère entre les femmes et les hommes (moins de 0,5 point en moyenne) et entre les différentes classes d'âge sont moindres que pour le risque de pauvreté. Par tranche d'âge, le taux de privation matérielle sévère est en moyenne légèrement plus élevé chez les 16-24 ans et plus faible chez les personnes âgées de 65 ans ou plus (moins de 3 %) dans plusieurs pays comme la France, la Suède et le Royaume-Uni. En Italie, il est quasi identique pour toutes les classes d'âge. En Espagne et en Grèce, la part des jeunes de 16-24 ans en situation de privation matérielle sévère est significativement supérieure à celle du reste de la population. Enfin, comme pour la pauvreté monétaire, les chômeurs et les parents isolés sont les plus nombreux à faire face à la privation matérielle sévère (en moyenne, respectivement 24 % et 16 % dans l'UE-28).

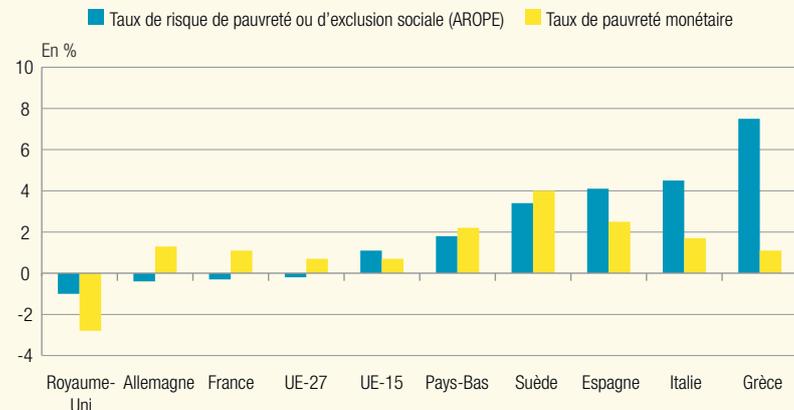
### La pauvreté et l'exclusion sociale ne reculent pas en Europe depuis 2008, malgré les objectifs fixés

Dans le cadre de la stratégie UE 2020, lancée en 2010, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne<sup>8</sup> ont fixé un objectif de réduction, pour la période 2008-2018<sup>9</sup>, de 20 millions du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (soit une baisse d'environ 1/6<sup>e</sup>). Cet objectif, ainsi que les

8. Plus précisément, par la Direction générale Emploi et affaires sociales (DG EMPL) de la Commission européenne et par la formation Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) du Conseil de l'UE, composée des ministres chargés de l'emploi, des affaires sociales et de la santé des États membres.

9. Fixé courant 2010 pour l'horizon 2020, l'objectif se fonde en fait sur la comparaison de données portant sur la période 2008-2018, dernières informations disponibles à ces échéances.

## GRAPHIQUE 6 Évolution des taux de pauvreté entre 2008 et 2016, en points



**Lecture** • Dans l'UE-15 en moyenne, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 1,1 point entre 2008 et 2016. Cette hausse s'explique en partie par la hausse de 0,7 point du taux de pauvreté monétaire au cours de la même période.  
**Source** • Eurostat - EU-SILC.

réformes déployées pour l'atteindre, sont suivis par la Commission qui formule, chaque année, des recommandations aux pays dans le cadre du Semestre européen. Lors de la transposition de cet objectif en objectifs nationaux, la majorité des pays se sont fixé un objectif de baisse du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale (-1,5 million en Espagne, -1,9 million en France, -2,2 millions en Italie). Toutefois, certains pays ont choisi de définir leur objectif d'inclusion sociale à l'aide d'autres indicateurs, comme le nombre de chômeurs de longue durée (Allemagne<sup>10</sup>), ou ne se sont pas fixé d'objectif chiffré (Royaume-Uni).

Dans le périmètre de l'Union européenne tel qu'il était au moment de la mise en place de l'objectif de réduction de la pauvreté – c'est-à-dire une Union à 27 pays membres (UE-27), la Croatie n'étant entrée qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013 – 117 millions de personnes sont en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2016. Les niveaux atteints font état d'une hausse de 1 million par rapport au niveau de référence de 2008 dans l'UE-27. En raison de la croissance démographique observée dans des proportions comparables au cours de la période, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est en fait stable. La hausse est par ailleurs différenciée en fonction de l'indicateur. Elle est portée par l'augmentation du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté

monétaire (+5 millions) et de la population vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (+4 millions), alors que le nombre de personnes en situation de privation matérielle sévère tend à reculer (-4 millions).

Le nombre de personnes pauvres ou exclues a fortement augmenté dans tous les pays de l'Union européenne à la suite de la crise financière de 2008 et aux récessions de 2009 et de 2011. Mais l'évolution moyenne couvre de grandes disparités entre pays. Dans les nouveaux pays entrants dans l'Union, le nombre de personnes pauvres ou exclues baissent nettement au cours de la période (-6,0 millions), principalement sous l'effet de la réduction significative de la population en situation de privation matérielle sévère, quasiment divisée par deux entre 2008 et 2016, à partir de niveaux initiaux toutefois élevés. Par contraste, les pays occidentaux (UE-15) ont connu les plus fortes hausses (+6,8 millions) de la population en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (graphique 6), en raison de l'augmentation de la population vivant sous le seuil de pauvreté et de celle relevant de ménages à très faible intensité de travail<sup>11</sup>. La quasi-totalité de la hausse (85 % de 2008 à 2016) se concentre dans trois pays : l'Italie, la Grèce et l'Espagne.

Les systèmes de protection sociale ont joué leur rôle de stabilisateur automatique, mais n'ont pas suffi à limiter cette

hausse (Beffy, M. *et al.*, 2015). Celle-ci a été aggravée dans certains pays à la suite de la hausse du taux de chômage et aux politiques d'austérité visant à réduire les déficits publics. Ces dernières ont pu limiter l'impact de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté. Au sein de chaque pays, certaines catégories de la population ont été plus fortement touchées que d'autres et la reprise de l'activité économique et de l'emploi a été plus ou moins rapide et prononcée.

### Davantage de ménages à très faible intensité de travail et une hausse de la pauvreté monétaire plus ou moins préoccupante selon les pays

L'évolution du taux de pauvreté monétaire est à interpréter avec précaution, au regard de celle du seuil de pauvreté, qui découle directement de la variation du revenu médian. En France, la légère hausse du taux de pauvreté monétaire coïncide avec une progression du seuil de pauvreté (+19 %). Dans certains États membres comme le Royaume-Uni, la baisse du taux n'est pas nécessairement le reflet d'une amélioration de la situation dans la mesure où elle s'accompagne d'une baisse du revenu médian et du seuil de pauvreté. Dans d'autres enfin, comme la Grèce, la hausse du taux s'accompagne d'une baisse du seuil de pauvreté (-27 % de 2008 à 2016), la détérioration du niveau de vie de la population est donc plus forte que ce que reflète la hausse du taux.

L'analyse par catégorie de population montre que certaines ont été généralement plus affectées par la hausse de pauvreté monétaire : il s'agit, dans la plupart des pays, des personnes d'âge actif, des chômeurs et des parents isolés. En France et en Suède, la hausse a été relativement plus importante pour les moins de 16 ans.

Enfin, le niveau et l'évolution de l'intensité de la pauvreté monétaire<sup>12</sup> permettent de compléter l'analyse : l'intensité de la pauvreté a augmenté dans la quasi-totalité des membres de l'UE-15, et plus fortement dans les pays d'Europe du Sud où celle-ci est la plus élevée (supérieure à 30 %). Elle a baissé de près de 2 points en Allemagne où elle atteint 21 % et augmenté de plus

•••  
**10.** L'Allemagne s'était engagée sur une réduction de 320 000 du nombre de chômeurs de longue durée. En 2016, la réduction atteint 903 000 par rapport à 2008.

**11.** Pour plus de détails sur les évolutions des composantes de l'indicateur AROPE par pays, se reporter notamment à Gonzalez *et al.*, 2018, fiche n° 25.

**12.** L'intensité de la pauvreté (ou *Poverty Gap*) est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est inférieur au seuil de pauvreté. Elle est mesurée comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

de 2 points en France, où elle reste toutefois moindre (17 %).

L'intensité de la pauvreté dépend plus fortement du niveau des minima sociaux que le taux de pauvreté, le montant des minima sociaux se situant, dans la plupart des pays européens, en dessous du seuil de pauvreté.

D'après une évaluation de la Commission européenne (2016a), les minima sociaux ont un impact significatif sur la réduction de l'intensité de la pauvreté monétaire dans la majorité des pays européens avec un effet plus fort en Autriche, en Belgique, en Irlande et au Portugal. En France, les

minima sociaux diminuent le taux de pauvreté monétaire de 2,0 points et contribuent à la réduction de l'intensité de la pauvreté à hauteur de 7,7 points<sup>13</sup> (Cabannes *et al.*, 2018). L'impact est en revanche limité dans cinq pays de l'UE (Espagne, Hongrie, Lettonie, Lituanie et Pologne). ■

•••  
**13.** Pour plus de détails sur les effets des transferts sociaux et fiscaux sur la réduction de la pauvreté, se reporter à Cabannes *et al.*, 2018, fiche n° 2.

## POUR EN SAVOIR PLUS

- **Alkire, S.** (2011). Mesurer la pauvreté multidimensionnelle : les limites. *Revue d'économie du développement*, (25), 2, 61-104.
- **Argouarc'h, J., Picard, S.** (2018, septembre). Les niveaux de vie en 2016. *Insee Première*.
- **Atkinson, A.B.** (2003). Multidimensional deprivation: Contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality*, 1(1), 51-65.
- **Commission européenne**, (2010, février). Joint report on social protection and social inclusion.
- **Commission européenne**, (2016a). Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015.
- **Commission européenne**, (2016b). Employment and Social Developments in Europe. Commission européenne, (2017). Social Protection Committee annual report 2017.
- **Commission européenne**, (2018). Pension Adequacy Report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU. Vol. 1
- **Beffy, M., Roussel, R.** (2015). L'emploi et les politiques sociales en Europe à l'épreuve de la crise *in* La protection sociale en France et en Europe, édition 2015, Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Cabannes, P-Y., Richet-Mastain, L.** (2018). *Minima sociaux et prestations sociales – édition 2018. Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Gonzalez, L., Roussel, R., Héam, J-P., Mikou, M., Ferretti, C.** (2018). *La protection sociale en France et en Europe en 2016 – édition 2018. Résultats des comptes de la protection sociale*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- **Insee** (2017, octobre). Pauvreté en conditions de vie de 2004 à 2016. *Insee Résultats*.

## LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site

[drees.solidarites-sante.gouv.fr](http://drees.solidarites-sante.gouv.fr)

Retrouvez toutes nos données sur

[www.data.drees.sante.gouv.fr](http://www.data.drees.sante.gouv.fr)

Pour recevoir nos avis de parution

[drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution](http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution)

**Directeur de la publication :** Jean-Marc Aubert

**Responsable d'édition :** Souphaphone Douangdara

**Rédactrice en chef technique :** Sabine Boulanger

**Secrétaire de rédaction :** Fabienne Brifault

**Composition et mise en pages :** T. B.

**Conception graphique :** Julie Hiet et Philippe Brulin

**Pour toute information :** [drees-infos@sante.gouv.fr](mailto:drees-infos@sante.gouv.fr)

Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources •

ISSN électronique 1146-9129 • AIP 0001384