



Ministère  
de l'emploi, du travail  
et de la cohésion sociale

Ministère de la santé  
et de la protection sociale



# Études et Résultats

N° 336 • août 2004

*Huit des dix nouveaux pays entrés dans l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 sont issus de l'ancien bloc soviétique, dont le système de protection sociale était caractérisé par des prestations universelles mais d'un niveau réduit.*

*Le passage à une économie de marché dans ces pays s'est accompagné d'une montée du chômage et, dans un premier temps, d'un recul du PIB qui a pesé sur les systèmes de couverture sociale en cours de redéfinition. Cependant, la part des dépenses sociales dans le PIB s'est maintenue parmi les dix pays entrants, contrairement à d'autres composantes des budgets publics.*

*Les dépenses les plus importantes, dans tous les pays, concernent les prestations vieillesse. La transition vers l'économie de marché s'est, dans la plupart des pays, traduite par l'adoption de systèmes de retraites à trois piliers inspirés des recommandations de la Banque mondiale : seules la République tchèque et la Slovénie ont opté pour des solutions différentes.*

*Malgré des situations contrastées et des taux de croissance aujourd'hui très supérieurs à ceux de l'Europe des quinze, les pays de l'ancien bloc soviétique conservent encore un niveau de chômage élevé, qui touche principalement les jeunes, les femmes et les zones rurales.*

*Les systèmes d'indemnisation du chômage restent circonscrits, avec des conditions d'éligibilité progressivement devenues plus sélectives, ce qui a entraîné un basculement d'une frange des demandeurs d'emploi vers les dispositifs d'assistance.*

*Les indicateurs de pauvreté absolue et relative montrent en outre une croissance de ce phénomène, dont la dispersion accrue des revenus, l'essor du chômage de longue durée et la limitation des prestations sont parmi les facteurs explicatifs. Les dispositifs d'assistance aujourd'hui mis en place sont le plus souvent décentralisés et d'ampleur limitée.*

**Sylvie COHU\***, **Diane LEQUET-SLAMA\***,  
**Pierre STROBEL\*\***

Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale  
Ministère de la Santé et de la protection sociale  
Drees

\* Sous-direction synthèses, études économiques et évaluation

\*\* MiRe

## Protection sociale : un aperçu de la situation des dix nouveaux membres de l'Union européenne

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, dix nouveaux pays ont intégré l'Union européenne. Outre Chypre et Malte, les huit autres sont des pays d'Europe de l'Est qui, jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, ont vécu sous l'emprise du modèle soviétique de planification centralisée de l'économie. L'Europe compte désormais, du fait de ces nouvelles adhésions, 20 % de citoyens supplémentaires mais son PIB ne s'est accru que de 5 %. Le chômage reste, à cet égard, un problème central pour la plupart des anciens pays communistes.

Avant la seconde guerre mondiale, certains pays de l'Est avaient connu des systèmes de retraite de type bismarckien. De 1945 à 1989, la protection sociale de la population organisée par les régimes communistes se fondait sur l'égalité des citoyens mais avec des prestations généralement faibles et souvent de mauvaise qualité. De plus existaient des poches de pauvreté et un chômage déguisé, tandis que certaines catégories de population bénéficiaient de privilèges en matière de prestations et de services de santé.

A partir de 1989, ces systèmes de couverture sociale ont été profondément réformés dans un contexte de libéralisation de l'économie. S'est ouverte une phase de transition d'une économie d'État à une économie de marché, qui a entraîné dans un premier temps une diminution du produit intérieur brut et un accroissement global du chômage et de la pauvreté. C'est dans ce cadre que les systèmes de protection sociale des anciens pays communistes ont connu des évolutions majeures, très différentes des expériences conduites, par ailleurs, à Chypre et à Malte<sup>1</sup>.

1. Cf. notamment : « EU Enlargement, Europeanization and Social Policy », *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, 3, 2004.



Dans cet article, l'analyse portera exclusivement sur les pensions de vieillesse et d'invalidité, le chômage et son indemnisation, la pauvreté et les dispositifs d'assistance.

### Un niveau de vie inférieur à la moyenne des pays de l'Europe des quinze

Dans les dix nouveaux États membres, le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA) est en moyenne inférieur de moitié à celui de l'Europe des quinze. Toutefois, Chypre, Malte et la Slovaquie ont des niveaux de vie plus proches de la moyenne européenne (graphique 1).

Pour les anciens États du bloc communiste, les difficultés liées à la transition ont été plus ou moins longues, avec deux périodes contrastées. Dix ans après la chute du mur de Berlin, le PIB des trois

pays baltes était encore inférieur en termes réels de 20 à 40 % à son niveau de 1989 ; la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie avaient juste retrouvé ou légèrement dépassé le niveau de 1989 ; seule la Pologne avait connu une progression de 20 % de son PIB par rapport à ce qu'il était dix ans auparavant.

Au cours des neuf dernières années, les taux de croissance du PIB à prix constants ont toutefois été toujours plus élevés dans les dix pays entrants que dans l'Europe des quinze. Ainsi, en 2002, les trois pays baltes ont connu des taux de croissance de leur PIB en volume de plus de 6 % (graphique 2). Pour 2003, selon les estimations de la Commission européenne, le taux de croissance des dix pays entrants devrait atteindre 3,1 % en moyenne. D'importantes variations existent toutefois, selon les pays, de 0,7 % à Malte à plus de 6 % pour la Lituanie et la

Lettonie contre 0,7 % pour l'ensemble des quinze.

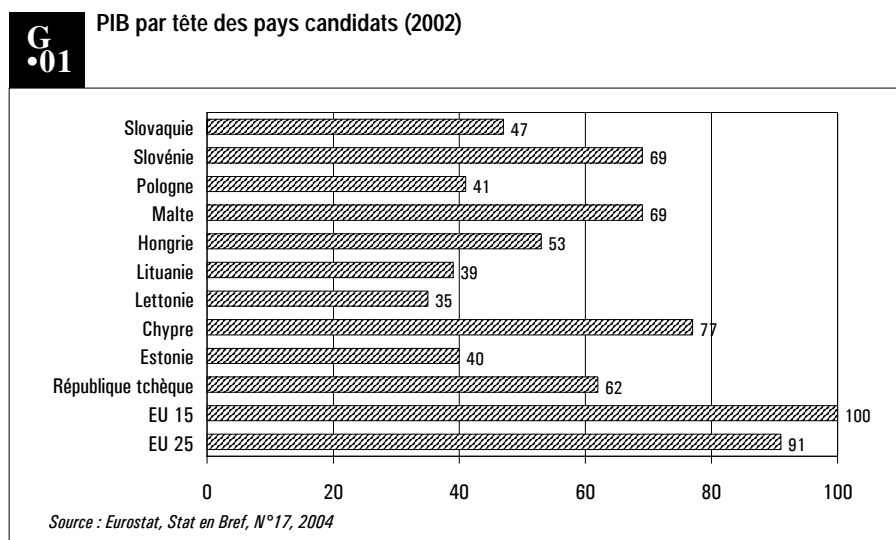
### Une part des dépenses sociales globalement stable dans le PIB

La part des dépenses sociales dans le PIB apparaît globalement inchangée pour la plupart des pays entrants depuis le début des années 90. Compte tenu de la diminution sensible du PIB pendant la même période, ceci correspond de fait à une diminution du montant réel consacré aux dépenses sociales. Toutefois, comparées aux autres dépenses publiques qui ont enregistré un déclin plus marqué, les dépenses sociales ont connu une résistance notable : la part du PIB consacrée à ces dernières reste de 22 à 24 % en Slovaquie, en Hongrie (mais en incluant les dépenses d'éducation) et en Pologne mais elle n'atteint qu'à peine plus de 15 % en Estonie et en Lituanie. Le contenu et la définition des dépenses sociales diffèrent toutefois assez sensiblement selon les pays (tableau 1).

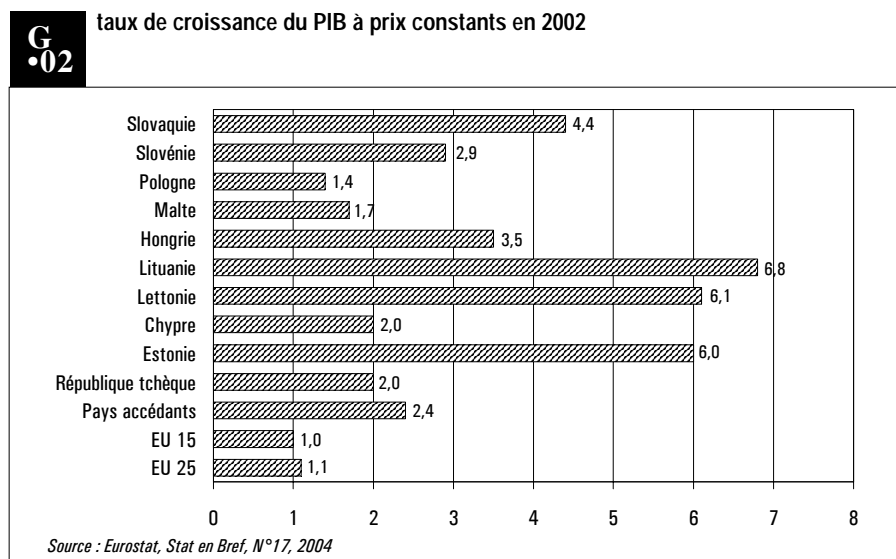
Au sein de cet ensemble, la part de PIB consacrée aux retraites en 2000 variait du simple au triple, de 5,5 % à Malte à 7,3 % en Lettonie et 14,5 % en Slovaquie, avec là encore des problèmes de champs et de définitions qui rendent difficile les comparaisons (tableau 2). La part du PIB consacrée à la santé se situerait

2

PIB par tête des pays candidats (2002)



taux de croissance du PIB à prix constants en 2002



T.01 dépenses sociales en pourcentage du PIB

	1996	2000
Chypre (1)	11,90	-
République tchèque (2)	17,40	19,50
Estonie (3)	/	15,20
Hongrie (4)	24,80	23,20
Lettonie (5)	17,50	17,80
Lituanie (6)	14,20	15,80
Malte (7)	19,30	19,80
Pologne (8)	25,50	24,00
Slovaquie (9)	23,28	21,70
Slovénie (10)	25,50	-

Source : GVG, Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant countries, novembre 2002, Commission européenne

La définition des dépenses sociales varie selon les pays

- (1) Éducation, soins médicaux public et privé.
- (2) Retraites, dépenses sociales privées sur fonds de pension, prestations maladie en espèces, soins médicaux, emploi.
- (3) Retraites publiques, assurance sociale, allocations familiales, assistance sociale et service sociaux.
- (4) Soins médicaux, retraite, éducation, autres.
- (5) Assurance sociale, assistance sociale, soins médicaux, emploi.
- (6) Dépenses sociales consolidées.
- (7) Prestations sécurité sociale, soins de santé.
- (8) Données consolidées selon l'approche FMI : assurance sociale et soins médicaux.
- (9) Soins médicaux, éducation, solidarité.
- (10) Chômage, allocations familiales, assistance sociale, retraites, prestations maladie, bourses d'études.



aussi dans un rapport allant du simple au double entre la Lettonie (3,5 %) et Malte (7,6 %) et la Slovaquie (7,1 %).

Dans cet ensemble, les fonctions vieillesse et survie constituent toutefois la part prédominante des prestations et représentent, en 2001, entre 40 % (Slovaquie) et 52 % (Chypre) du total des dépenses sociales (tableau 3).

### Retraites, une architecture à trois piliers<sup>2</sup>

Dans les anciens pays socialistes, la sécurité sociale, et en son sein les pensions, était intégrée dans le budget de l'État. Le lien entre le revenu du salarié et le niveau de la pension était assez faible, la plupart des personnes ne percevant qu'une pension forfaitaire, à l'exception de celles relevant de régimes spéciaux.

Depuis le milieu des années 90, la plupart des pays candidats à l'Union européenne se sont orientés vers une architecture des systèmes de retraite en trois piliers, conformément au modèle préconisé par la Banque mondiale : un premier pilier public assurant une prestation de base, un second pilier contributif constitué dans le cadre professionnel, et un troisième pilier facultatif fondé sur l'épargne individuelle. Toutefois, selon les pays et les réactions des partenaires sociaux, l'avancée des réformes se situe à des stades différents.

Les premières réformes ont porté sur les systèmes publics de retraite. L'assurance vieillesse a été séparée du budget de l'État et le lien entre revenu, cotisations et niveau de pension renforcé.

Un des volets de ces réformes a consisté à relever l'âge légal de la retraite, souvent très précoce pour les femmes (55 ans dans un grand nombre de pays). Ces relèvements ont varié de 2 à 3 ans pour les hommes et de 3 à 6 ans pour les femmes afin d'harmoniser les âges légaux pour les deux sexes, conformément aux recommandations de l'Union européenne et des organisations internationales. Si l'âge de la retraite est fixé à 65 ans à Chypre et en Pologne, il reste de 60 ans pour les hommes et de 53 à 57 ans pour les femmes en Slovaquie. Dans cette optique d'allongement de la durée du travail, diverses dispositions ont été prises pour décourager le recours à des systèmes de préretraite. Toutefois, selon une enquête de l'OIT, seul un faible

pourcentage de salariés continuent de travailler jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite.

Quelques pays ont modifié leur méthode de calcul des prestations de façon à augmenter la redistribution en faveur des travailleurs à faible revenu (Chypre, République tchèque et Slovaquie). Enfin, dans la plupart des cas, le nombre d'années de travail prises en compte dans le calcul des prestations de retraite a été accru, dans la perspective de mieux assurer l'équilibre financier des régimes.

En République tchèque, la réforme des pensions adoptée en 2001 a confirmé le principe d'un financement par répartition pour le régime public obligatoire et renforcé le lien entre cotisations payées et montant de la pension. En outre, est envisagé dans le cadre du premier pilier la création d'un régime à cotisations définies. L'âge de la retraite, actuellement fixe, serait dès lors flexible.

En Lettonie et en Pologne, le régime public par répartition est devenu un régime à cotisations définies à l'instar du modèle suédois. Les cotisations sont fictivement capitalisées à un taux virtuel et les prestations calculées selon le volume

### T.02 pensions de vieillesse en pourcentage du PIB

	1995	2000
Chypre	1,5	
République tchèque	7,9	9,4
Estonie	7,1	7,6
Hongrie	10,4	9,1
Lituanie		11,4
Lettonie	6,2	7,3
Malte	5,3	5,5
Pologne	15,6	13,5
Slovaquie	8,3	7,9
Slovénie	14,7	14,5

Source : GVG, Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant countries, novembre 2002, Commission européenne

### T.03 répartition des prestations sociales par secteurs en 2001 (en % du total des prestations)

	Vieillesse et survie	Santé	Invalité	Famille	Chômage	Logement, exclusion sociale
Chypre	51,7	24,9	12,8	5,1	2,4	3,1
Hongrie	42,6	27,5	10,1	12,9	3,4	3,5
Malte	53,8	25,5	6,1	6,5	6,0	2,0
Slovénie	45,5	31,4	8,7	8,9	3,7	1,8
Slovaquie	39,7	33,1	8,1	8,5	3,4	7,1

Source : Eurostat, Statistiques en Bref Thème 3, N°6/2004

### T.04 taux de cotisation aux régimes de retraites dans les pays candidats à l'Union européenne (2002, en % des salaires soumis à cotisation)

	Employeurs	Employés	Etat	Total
Chypre	6,3	6,3	4	16,6 <sup>(1)</sup>
République tchèque	19,5	6,5	—	26
Estonie	20	2 <sup>(2)</sup>	—	22 <sup>(3)</sup>
Hongrie	18	8	—	26 <sup>(4)</sup>
Lettonie	—	—	27,1n <sup>(5)</sup>	27,1n <sup>(5)</sup>
Lituanie	22,5	2,5	—	25
Malte	10	10	10	30
Pologne	16,26	16,26	—	32,52
Slovaquie	21,6	6,4	—	28
Slovénie	8,85	15,5	—	24,35

(1) Ces chiffres couvrent tous les risques.

(2) 2 % des cotisations des nouveaux venus sur le marché du travail (personnes nées en 1983 ou postérieurement) alimentent le second pilier capitalisé sur une base obligatoire ; pour les travailleurs en place, cette cotisation est facultative.

(3) Pour les travailleurs qui n'ont pas adhéré au second pilier, le taux de cotisation totale au titre des retraites est de 20 %.

(4) En 2003, les taux sont de 18 % pour les employeurs et de 8,5 % pour les salariés, pour un total de 26,5 %.

(5) Les retraites du premier pilier sont couvertes par le budget public de l'assurance sociale, de même que les prestations vieillesse accordées avant la réforme.

(6) Y compris 3,76 % pour l'invalité (répartition employeurs/salariés non précisée). En 2003, le taux de cotisation global à l'assurance sociale est de 33,09 %. Il couvre à la fois les prestations à court et long terme : 24,09 % sont payés par les employeurs (incluant 0,09 % pour les lésions professionnelles) et 9 % par les salariés.

Source : OIT

2. Une partie des informations contenues dans cet article est issue du document de l'OIT « Tendances récentes de la mise en œuvre de la réforme des pensions dans les pays candidats à l'Union européenne » d'Elaine Fultz, Réunion informelle des ministres, Mai 2003.

de cotisations accumulées augmenté du rendement des investissements. Le montant évalué est « corrigé » ensuite en fonction de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite<sup>3</sup>.

La seconde grande catégorie de réformes concerne le deuxième pilier constitué dans un cadre professionnel. Il est, en règle générale, obligatoire comme le régime public, et repose sur des mécanismes de capitalisation, à travers la création de fonds de pensions privés qui peuvent prendre la forme soit de régimes professionnels ou sectoriels, soit de plans individuels de retraite. Une partie des cotisations afférentes au premier pilier de retraites a été réaffecté dans de nombreux pays au financement de ce deuxième pilier. Les taux de cotisation étant déjà souvent très élevés, il n'était pas envisageable d'instaurer de cotisations supplémentaires.

Ce type de réforme a été adopté par la Hongrie (1998), la Pologne (1999), la Lettonie (2001) et l'Estonie (2002). Ce basculement de l'ancien système vers le nouveau système est progressif sur une durée allant de dix à quinze ans. En Lituanie (2002) le second pilier est facultatif : le salarié qui fait ce choix peut transférer une partie de ses cotisations au système public par répartition vers le système par capitalisation.

En Pologne et en Hongrie, le coût financier de la transition d'un système de pensions en répartition à un système de pensions mixtes a pesé sur la génération actuelle de travailleurs en raison des pertes de recettes qu'ont connues les régi-

mes publics obligatoires, et du fait de la nécessité de continuer à verser les pensions acquises dans le cadre de la répartition tout en pré-finançant le régime par capitalisation.

Ainsi, en Estonie, le coût cumulé du passage d'un système à l'autre, serait de 10 % du PIB entre 2005 et 2020. En Pologne, le coût de la transition, est estimé à 1,8 % du PIB pour 2004.

Il est intéressant de noter qu'en Hongrie, comme en Pologne ou en Estonie, le deuxième pilier obligatoire a été mis en œuvre en dépit des réticences et des partenaires sociaux et, le plus souvent, confié à des assurances et des banques. Les problèmes de stabilisation du système bancaire et des marchés financiers ont toutefois induit dans certains cas une fragilité des fonds ainsi constitués, par exemple en Hongrie<sup>4</sup>.

La troisième grande catégorie de réformes a trait au troisième pilier constitué de régimes de retraite complémentaire facultatifs dont le but est d'inciter les travailleurs à épargner pour financer eux-mêmes une partie de leur retraite. Certains pays d'Europe centrale ont favorablement accueilli ces régimes, par exemple la Hongrie en 1994, la Slovaquie en 1996. À Chypre, l'épargne facultative se fait surtout par l'intermédiaire de caisses de prévoyance, qui servent des montants en capital.

En Hongrie, les personnes sont incitées à souscrire des pensions complémentaires, qui ouvrent droit à un traitement fiscal favorable. En 2001, le gouvernement a modifié le système de pen-

sions en supprimant le caractère obligatoire du deuxième pilier, en retirant la garantie de l'État au versement d'une rente minimale au titre des comptes individuels de retraite et en ne relevant pas les taux de cotisation comme cela avait été initialement prévu. Parallèlement, le système de pension par répartition a été modernisé. Dans le cadre du troisième pilier, une concurrence forte se développe entre fonds mutualistes et fonds de pension privés.

Plusieurs pays n'ont toutefois pas adopté ce nouveau modèle. La République tchèque a privilégié les réformes de son système public de retraite et introduit, en complément, des plans d'épargne retraite qui restent individuels et volontaires. En Slovaquie, les projets gouvernementaux d'introduction d'un deuxième pilier obligatoire en capitalisation ont rencontré une forte résistance des syndicats et du « parti des retraités », membre de la coalition gouvernementale, ce qui a abouti à une réforme du système public complétée par l'introduction d'un système d'épargne volontaire. En fait, ces deux pays, faiblement endettés, se sont éloignés du modèle proposé par la Banque mondiale, par crainte du coût social lié à l'introduction de fonds de pension, les syndicats et les associations de retraités ayant joué un rôle important dans ces choix<sup>5</sup>.

En Slovaquie, la réforme de 1999 a toutefois instauré des incitations fiscales substantielles pour les personnes qui adhèrent à des régimes de retraite relevant des 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> piliers que la législation a institué légalement. Ces régimes ont pris depuis de l'ampleur, et un quart des personnes assurées au titre du régime public est également affilié à des régimes de retraite complémentaire, principalement à des régimes collectifs. En République tchèque, le deuxième pilier reste facultatif, mais devrait, à terme, être élargi avec la création de pensions professionnelles qui, pour le moment, n'existent pas.

Chypre a enfin majoritairement conservé son régime de retraite public et instauré des régimes complémentaires obligatoires pour les salariés du secteur public et ceux de certaines entreprises parapubliques. Quant à Malte, elle n'a

**T** 05 **taux de cotisation aux piliers privés obligatoires des pays d'Europe de l'Est candidats à l'Union européenne (2002, en %)**

	Total			Répartition (1 <sup>er</sup> pilier)			Capitalisation (2 <sup>e</sup> pilier)
	Total	Employeur	Salarié	Total	Employeur	Salarié	
Estonie	22	20	2,00 <sup>(1)</sup>	16,00 <sup>(2)</sup>	16,00 <sup>(2)</sup>	—	4,00 + 2,00 <sup>(1)</sup>
Hongrie	26	18	8	20	18	2	6,00 <sup>(3)</sup>
Lettonie	30,86	—	—	—	—	—	2,00 <sup>(4)</sup>
Pologne	32,52	16,26	16,26	25,1	16,26	8,84	7,3

(1) Une contribution additionnelle (2 %) est obligatoire pour les nouveaux venus sur le marché du travail (personnes nées en 1983 ou postérieurement) facultative pour les travailleurs en place.  
 (2) Pour les personnes qui n'ont pas adhéré au second pilier, le taux de cotisation pour les retraités du premier pilier est de 20 %. Pour celles qui ont adhéré au second pilier, 4 % de la taxe sociale de l'employeur va au régime capitalisé.  
 (3) En 2003, ce taux de cotisation a progressé de 6-7 %. Le taux total a augmenté à 26,5 % se répartit entre 18 % pour les employeurs et 8,5 % pour les salariés.  
 (4) Il est prévu que les cotisations au second pilier augmentent, pour passer à 4 % en 2007, 8 % en 2008 et 10 % en 2010.

Source : OIT, Elaine Fultz

3. D'YVOIRE Arnaud, DAVEAU Philippe, ROSENKIER Alain. La réforme des retraites dans les Peco : réalités, modèles et perspectives, *Retraite et Société* n°41.

4. Cf. FULTZ, Elaine (ed), (2002). La réforme des pensions en Europe centrale et orientale. Volume 1. Restructuration avec privatisation : le cas de la Hongrie et de la Pologne. BIT-CEET.

5. Pierre STROBEL, « Modèle social européen : que va changer l'élargissement ? » *L'Économie Politique*, n° 23, 3<sup>e</sup> trimestre 2004.

pas mis en œuvre l'architecture en trois piliers compte tenu de l'opposition des syndicats à cette réforme.

### Des réformes limitées des pensions d'invalidité

La réforme des pensions d'invalidité a été dans les différents pays de moindre ampleur que celle des retraites. La montée du chômage, à partir du début des années 90, s'est accompagnée, notamment pour des personnes atteintes de handicap mineur, de la croissance du nombre de pensions d'invalidité versées. Selon plusieurs études, en l'absence de règles précises les décisions des commissions d'attribution manquaient de fiabilité et de cohérence et tendaient à accepter assez largement les demandes de pensions<sup>6</sup>. Parallèlement, l'emploi protégé institué par les gouvernements antérieurs, disparaissait presque totalement. Ainsi, par exemple, en Pologne et en Estonie, le nombre des pensions d'invalidité a augmenté de 31 % entre 1990 et 1995. À partir de 1995, la plupart des États ont toutefois resserré les critères d'attribution, en prêtant une attention à la dimension fonctionnelle du handicap. En République tchèque, l'invalidité a été redéfinie comme une incapacité pour la personne de gagner sa vie ; l'évaluation réalisée mesure, en pourcentage, la perte de la capacité de travail. En Pologne, la pension d'invalidité rebaptisée pension d'inaptitude au travail pour souligner son lien avec la capacité fonctionnelle n'est plus attribuée qu'aux personnes atteintes d'une diminution fonctionnelle de capacité évaluée par des médecins experts.

Le second objectif de ces réformes a été de recentrer les régimes d'invalidité sur leur vocation principale, à savoir le remplacement du revenu perdu en raison du handicap. Mais ces réformes n'ont pas fait progresser le retour des personnes handicapées au travail. C'est la raison pour laquelle, en Pologne, la récente révision du système de prise en charge de l'invalidité a mis l'accent sur la réinsertion et la formation professionnelles qui n'étaient guère prises en compte dans le régime antérieur.

Entre 1995 et 2000, la Pologne a toutefois connu une chute de 40 % du nombre des personnes handicapées occupant un emploi ordinaire. Les causes de cette

réduction sont multiples mais reflètent sans doute les carences des politiques de réadaptation et de formation ainsi que les difficultés à faire respecter des quotas d'emploi.

### Un chômage élevé dans la plupart des pays, avec une indemnisation circonscrite

Les nouveaux États membres représentent 15 % de l'emploi total de l'Europe des 25, dont plus de la moitié pour la seule Pologne. Le nombre d'actifs occupés ne s'est toutefois accru que de 0,2 % entre 1995 et 2002 alors qu'il a progressé de 8,8 % dans l'Europe des quinze.

À l'exception de la Hongrie, où le volume d'emploi est supérieur de 6 %, en 2002, à ce qu'il était en 1995, tous les autres pays d'Europe de l'Est n'ont aujourd'hui pas encore – ou tout juste – retrouvé le volume d'emploi qu'ils affichaient au début ou au milieu des années 90. C'est particulièrement le cas dans les pays baltes : en Lituanie, l'emploi atteint, en 2001, 91 % de son niveau observé dans les statistiques de 1994 ; en Lettonie, il s'est rétracté de 20 %, entre 1992 à 2000. En Estonie, les statistiques d'emploi sont inférieures de 30 % en 2002 par rapport à ce qu'elles étaient en 1990<sup>7</sup>. En Pologne, les statistiques publiées mettent en évidence une diminution de 2,8 millions d'emplois entre 1990 et 2000<sup>8</sup>.

Le chômage est l'un des problèmes majeurs de la plupart des nouveaux mem-

bres, à l'exception de Chypre où le taux de chômage est très peu élevé (4,4 % en juillet 2003). Globalement, le taux de chômage moyen de ces pays atteint 14,3 % en 2002. L'Eurobaromètre de l'automne 2003 reflète bien cette préoccupation puisqu'il montre que les opinions publiques des dix pays accédants considèrent la lutte contre le chômage comme le dossier prioritaire de l'Union européenne (86 % de la population). Le chômage reste, en effet, de loin la principale inquiétude de ces populations (56 %) suivie de la situation économique globale et de la criminalité.

Cette situation est inédite pour les pays d'Europe de l'Est qui, avant 1989, ne connaissaient pas officiellement de chômage, même si nombre d'emplois étaient en fait à faible productivité.

La situation actuelle est toutefois très différenciée selon les pays : alors que la Hongrie et la Slovaquie ont un chômage inférieur à la moyenne européenne, la Pologne connaît une situation particulièrement difficile avec un taux de chômage de plus de 19 % en 2003, et qui dépasse 20% depuis le début 2004. En revanche, en Lettonie, le taux de chômage a reculé de plus de 3 points depuis 2001 (tableau 6).

Le chômage touche en premier lieu les femmes. Les jeunes (en Pologne, 44% des 15-24 ans sortis du système scolaire sont au chômage) et les travailleurs à faible niveau d'instruction et de qualification sont aussi particulièrement concernés.

taux de chômage harmonisés par sexe

	2002			2003		
	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme
EU-25	8,8	8,0	9,8	9,0	8,2	10,0
EU-15	7,7	6,9	8,7	8,0	7,2	8,9
Nouveaux membres	14,8	14,2	15,5	14,3	13,6	15,1
République tchèque	7,3	6,0	9,0	7,6	5,8	9,8
Estonie	9,5	10,1	8,9	10,1	10,2	10,0
Chypre	3,9	3,0	4,9	4,4	4,0	5,1
Lettonie	12,6	13,6	11,4	10,5	10,3	10,7
Lituanie	13,6	13,7	13,4	12,7	12,1	13,3
Hongrie	5,6	6,0	5,1	5,8	6,0	5,5
Malte	7,4	6,5	9,5	7,8	6,5	10,5
Pologne	19,8	19,0	20,7	19,2	18,6	20,0
Slovaquie	6,1	5,8	6,5	6,5	6,1	7,1
Slovaquie	18,7	18,6	18,9	17,1	16,8	17,4

Source : Eurostat « Statistiques en Bref » 17/2004

6. WOYCICKA et coll., BISKUP et KOTRUSOVÀ, LEPPIK, citées dans « Réformer la protection des travailleurs : les pensions d'invalidité en transformation », Bureau international du Travail, 2002.

7. Source : Eurostat Newcronos 2004.

8. Source : Główny Urząd Statystyczny, GUS.

Les zones agricoles des pays de l'Europe centrale caractérisées par un faible niveau d'instruction de leur population, connaissent ainsi de forts taux de chômage. C'est particulièrement le cas en Pologne où le secteur agricole et celui des industries lourdes sont en pleine restructuration. Les disparités régionales ont, à cet égard, eu tendance à s'accroître dans la mesure où les créations d'emplois interviennent surtout dans les métropoles qui, bien insérées dans les échanges internationaux, ont bénéficié d'un fort dynamisme des activités tertiaires. Ainsi, le chômage est particulièrement élevé dans les régions du nord et de l'ouest de la Pologne et touche les industries navales et portuaires de la région de Szczecin, comme les voïvodies agricoles de Mazurie ou de la frontière allemande.

Cette montée du chômage a conduit à la mise en place de systèmes d'indemnisation fondés sur le principe de l'assurance et complétés généralement par des mécanismes d'assistance en même temps qu'étaient constitués des politiques d'emploi et des services locaux de placement. Les conditions d'accès aux dispositifs d'indemnisation du chômage sont toutefois sélectives et le niveau de prestations qu'ils assurent limité, ce qui conduit fréquemment à un basculement des chômeurs de longue durée vers des dispositifs d'assistance (tableau 7).

Dans le cas polonais, plusieurs réformes successives ont ainsi durci les condi-

tions d'accès aux prestations et réduit leur durée d'obtention. Aujourd'hui, la personne au chômage doit avoir travaillé au moins 180 jours dans les douze mois précédents. La durée de l'indemnisation varie en fonction du taux de chômage dans la circonscription de travail dans lequel est inscrit le chômeur. Elle est de 6 mois si le taux de chômage ne dépasse pas le taux moyen de chômage au niveau national, 12 mois si dans la région de résidence, le taux de chômage dépasse le taux au niveau national et 18 mois si l'intéressé a de plus cotisé pendant au moins 20 ans au régime. La proportion de chômeurs indemnisés n'a ainsi cessé de décliner depuis 1990 : atteignant près de 80 % en 1990-1991, elle est passée à environ 50 % entre 1992 et 1996, puis en dessous de 25 % en 1997 et de 20 % en 2002 (tableau 8).

### **Pauvreté : un phénomène répandu, une prise en compte tardive**

Chez les nouveaux membres de l'Union européenne issus de l'ex-bloc soviétique, les premières années de la transition ont été marquées par une crise économique assez profonde liée au mouvement de libéralisation et de restructuration de leurs systèmes productifs. La diminution rapide et parfois durable du PIB de tous ces pays après 1989 a induit un certain appauvrissement des populations, même si la croissance retrouvée à partir de la deuxième moitié des années 1990 a par la suite enclenché un rattrapage.

Le développement de la pauvreté, qui est usuellement mesurée en termes relatifs (encadré 1), apparaît à cet égard comme l'un des aspects de l'accroissement global des inégalités induit par les évolutions socio-économiques : les indicateurs disponibles montrent qu'en une dizaine d'années, ces pays sont passés d'écarts limités dans les revenus après transferts (comparables à ce que connaissent les pays nordiques de l'Union Européenne) à une dispersion beaucoup plus forte, particulièrement en Pologne et dans les pays baltes, dont la situation est aujourd'hui proche en ce domaine de pays comme l'Espagne, l'Italie, l'Irlande ou la Belgique (tableau 9).

Le graphique 3, issu des statistiques établies par Eurostat concerne ainsi la pauvreté relative dans les pays accédants, c'est-à-dire la part de la population vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60 % du niveau de vie médian<sup>9</sup>. À première vue, les indicateurs de pauvreté relative de ces pays apparaissent proches de ceux de l'Europe des quinze : les pays baltes et Chypre ont un risque de pauvreté supérieur à la moyenne européenne, tandis que la Slovaquie et surtout la République tchèque se situent nettement en dessous.

6

#### **E•1**

### Mesures et reconnaissance de la pauvreté

*Au delà de ces indicateurs synthétiques relatifs aux inégalités de revenu, il a été difficile jusqu'à une période récente de disposer de données comparables sur la pauvreté, compte tenu de la diversité des définitions utilisées et de l'inégal développement de l'appareil statistique. Par ailleurs, l'importance du travail au noir – dans le secteur agricole, le bâtiment et les services marchands – rend difficile l'appréciation exacte du phénomène.*

*De plus, les pouvoirs publics ont, à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie, tardé à reconnaître le développement de la pauvreté - phénomène nié pendant la période communiste puis souvent considéré comme une conséquence conjoncturelle de la transition - et à instituer des politiques cohérentes dans ce domaine. En Pologne, c'est en réaction à un rapport de la Banque mondiale mettant en évidence, au milieu des années 90, une pauvreté structurelle dans des zones agricoles que les pouvoirs publics ont commencé à se saisir de ces questions. De même, ce n'est qu'en 1999 que la question de la pauvreté a fait irruption dans le débat politique en Estonie, après une étude soutenue par le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD). En Slovaquie, c'est l'élaboration, sous l'impulsion de la Commission européenne, du plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) qui a permis une ébauche de débat public sur ces questions.*

*Ainsi, depuis le conseil européen de Laeken (2001), et la mise en place d'indicateurs statistiques communs sur la pauvreté et l'exclusion sociale, et grâce à la dynamique de la méthode ouverte de coordination à laquelle les nouveaux entrants ont été associés, on commence à disposer dans de récentes publications d'Eurostat de données à peu près comparables sur la pauvreté dans ces pays.*

#### **T•07** proportion de chômeurs recevant une prestation chômage et montant de la prestation en proportion du revenu moyen, 2002

	Proportion de chômeurs recevant une prestation	Prestation moyenne de chômage en proportion du revenu
République tchèque	33,8	22,0
Estonie	49,6	6,8
Hongrie	33,5	25,5
Lettonie	44,3	21,3
Lituanie	10,7	15,8
Pologne	19,0	21,4
Slovaquie	17,1	25,5
Slovénie	24,3	38,9

*Source : Nations Unies, UNECE, 2002*

#### **T•08** Pologne : proportion de chômeurs indemnisés

1990	1992	1997	2000	2001	2002 (mars)
79,2	52,3	24,7	20,3	20	19,5

*Source : GUS Statistical Yearbook*

9. Ce seuil de 60 % est celui qui est retenu pour les comparaisons internationales, sachant que nombre de pays de l'Europe des quinze se réfèrent plutôt, au niveau national, au seuil de 50 % de la médiane des niveaux de vie. C'est le cas en France, où les deux seuils de 50 % et 60 % sont utilisés conjointement dans les publications de l'Insee et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Cependant, ce seuil de pauvreté relative dépend du revenu médian qui donne une indication sur la prospérité propre à chacun des pays. Il est donc nécessaire de compléter cette analyse par celle du *niveau* de ce seuil de pauvreté, ici égal à 60 % du revenu médian et calculé, pour assurer la comparaison, en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA)<sup>10</sup>. À l'exception de Chypre, la Slovénie et Malte, les seuils nationaux apparaissent à cet égard bien inférieurs à la moyenne de l'Europe des quinze (graphique 4).

Ainsi, une personne d'un ménage de deux adultes et deux enfants, dont les revenus sont égaux au seuil de pauvreté en Estonie dispose de ressources lui permettant d'accéder à un panier de biens correspondant au tiers de ce que peut se procurer un ressortissant « moyen » de l'Europe des quinze se trouvant dans la même situation. Pour les pays baltes et la Pologne, ce seuil de pauvreté relative (toujours calculé en standard de pouvoir d'achat) est en fait assez bas, puisqu'il ne représente environ que le double du seuil de pauvreté *absolue* tel que fixé par la Banque mondiale à 1\$ par jour<sup>11</sup>. On voit ainsi que, notamment dans des pays comme la Pologne et les pays baltes, le seuil relatif de 60 % ne rend guère compte de la pauvreté d'une partie importante de la population située légèrement au-dessus de ce seuil.

Si l'on envisage par ailleurs un seuil relatif de bas revenus égal à 70 % du revenu médian, le nombre de personnes concernées augmente d'environ 50 %. En République tchèque, le choix de ce seuil de 70 % fait plus que doubler la proportion de personnes incluses ainsi dans la zone des bas revenus, ce qui relativise la position assez favorable de ce pays lorsque le seuil est fixé à 60 %.

On peut compléter cette analyse par un coup de projecteur sur la situation polonaise, pour laquelle on dispose de données de qualité issues de l'Institut statistique national (*Główny Urząd Statystyczny*, GUS) et de rapports nationaux, ou réalisés à l'initiative de la direction générale emploi et affaires sociales de la Commission européenne (tableau 10).

Les indicateurs ci-dessus diffèrent alors sensiblement selon qu'ils mesurent une pauvreté « absolue » (critères de la Banque mondiale) ou relative (revenu par

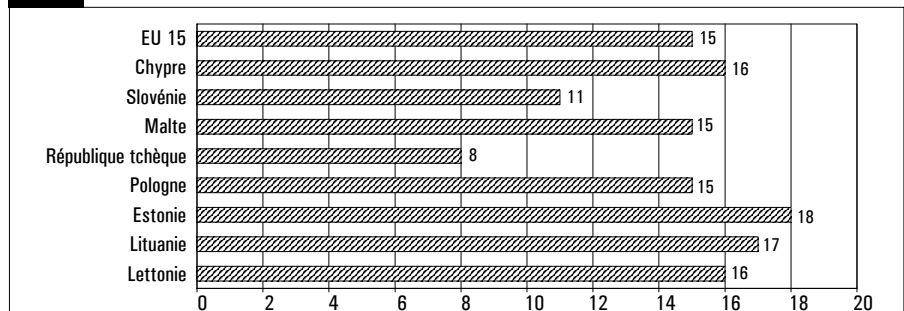
### T.09 coefficients de Gini dans les pays d'Europe de l'Est accédants

Pays	Année	Coeff. Gini	Année	Coeff. Gini	Année	Coeff. Gini
Rép. Tchèque	1988	20,0			2002	27,3
Hongrie	1987	24,4	1998	24,4	2001	28,0
Pologne	1987	25,0	1998	31,6	2002	35,0
Slovaquie	1987	19,5			2000	27,8
Estonie			1998	37,6		
Lettonie			1998	32,4		
Lituanie			1996	32,4		
Slovénie	1987	19,8	1998	28,4	2001	28,0

Note : Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique des inégalités de revenu (ou de consommation) dans la population, qui peut varier entre 0 (égalité totale) et 100 (inégalité absolue).

Source : Banque mondiale 2003, dont Poverty monitoring data base

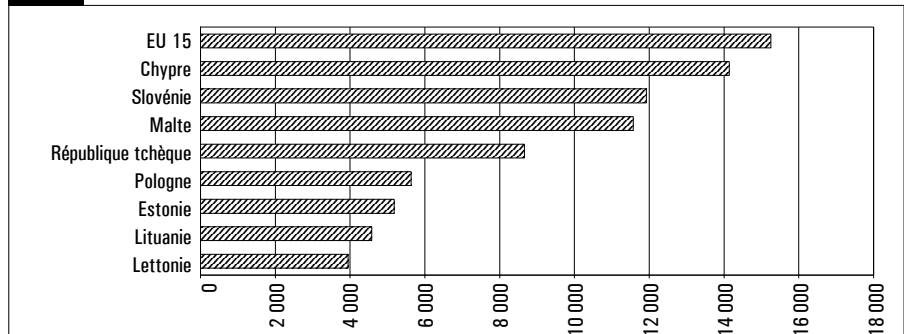
### G.03 pauvreté relative < 60 % revenu médian



Lecture : données 1999 (sauf pour Chypre, 1997 ; République tchèque, 1996 ; Malte et Estonie, 2000 ; Slovaquie et Hongrie non disponibles)

Source : Statistiques en bref - population et conditions sociales - thème 3, 21/2003. Eurostat 2003

### G.04 seuil de pauvreté - ménage 2 adultes, 2 enfants



Montants en standard de pouvoir d'achat (SPA)

Lecture : données 1999 (sauf pour Chypre, 1997 ; République tchèque, 1996 ; Malte et Estonie, 2000 ; Slovaquie et Hongrie non disponibles)

Source : Statistiques en bref - population et conditions sociales - thème 3, 21/2003. Eurostat 2003

unité de consommation inférieur à 50 % du revenu moyen) ou qu'ils se rapportent à des seuils définis administrativement (le seuil d'accès aux prestations d'assistance, calculé par référence au salaire minimum net de cotisations), ou encore qu'ils reposent sur des paniers de biens et services plus ou moins étendus (comme ceux définis respectivement par le GUS et par l'IpISS, un institut de recherche indépen-

dant). Dans tous les cas cependant, ils montrent un développement de la pauvreté, avec deux périodes critiques : l'immédiate transition au début des années 90, et les toutes dernières années, marquées par une forte progression du chômage.

Ces phénomènes de pauvreté sont en grande partie liés à l'évolution de l'emploi et à la situation du marché du travail exposés précédemment. S'y ajoute spécifi-

10. Eurostat utilise des taux de conversion spéciaux, appelés parités de pouvoir d'achat (PPA) afin d'éliminer l'effet des différences de niveau de prix entre pays. Les seuils de pauvreté ci-dessus, calculés en monnaie nationale, ont ainsi été convertis dans une monnaie commune artificielle, appelée standard de pouvoir d'achat (SPA).

11. Fixé à ce niveau en 1985, revalorisé pour tenir compte de l'évolution des prix à la consommation et converti en monnaie nationale

T  
10

Pologne, taux de pauvreté (en % de la population totale) selon différents seuils

Seuils de pauvreté	1992	1994	1996	1999	2000
Pauvreté absolue : 2 dollars par jour (Banque mondiale)				1,2 (1998)	
4 dollars par jour (Banque mondiale)		10 (1993-1995)		18,4 (1998)	
Minimum de subsistance : panier de biens de base (GUS)		6,4	4,3	6,9	8,1
Pauvreté relative : < 50% du revenu moyen par unité de consommation (Échelle OCDE (GUS))	12 (1993)	13,5	14	16,5	17,1
Seuil d'accès aux prestations d'assistance (35% du salaire mini net)			13,3 (1997)	14,4	15
Minimum social (IpiSS)	32,4	47,9	46,7	52,2	54

Source : GVG, Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant Countries. Country Study Poland., 2003

quement l'importance du chômage de longue durée : parmi l'ensemble des chômeurs, un sur deux, en moyenne, est sans emploi depuis plus d'un an, soit une proportion bien supérieure à celle que l'on observe dans l'Europe des quinze. Cette proportion atteint 57 % en Pologne en 2002 (38 % des chômeurs l'étant depuis plus de 24 mois) et 71 % en Slovaquie ; elle est sensiblement inférieure uniquement en Hongrie (41 %)¹². Parmi les chômeurs de longue durée (plus de 12 mois), la proportion de femmes varie de 25,8 % à Chypre à 62,7 % en Slovénie, 62,3 % à Malte.

Au delà des effets du chômage, la pauvreté touche également une fraction de la population en emploi. Dans les pays de l'Europe de l'Est, les salaires, en particulier ceux des ouvriers et des non-qualifiés, n'ont pas suivi l'inflation persistante jusqu'au milieu des années 90, et le phénomène des « *working poor* » affecte aussi ces pays. Si la proportion estimée de travailleurs pauvres n'est que de 5 % en République tchèque, elle atteindrait 10,5 % en Pologne et 17,4 % en Estonie¹³. Les ouvriers agricoles, les agriculteurs et les travailleurs indépendants sont les principales catégories socioprofessionnelles touchées.

Il faut enfin noter que des minorités (Roms en Hongrie, Russophones en Estonie et Lettonie) connaissent des phénomènes spécifiques de pauvreté et des problèmes de discriminations et d'intégration. Par ailleurs, la restitution à leurs anciens propriétaires des logements qui avaient été nationalisés dans l'après-guerre a contribué à développer une po-

pulation de sans-abri, qui n'a pas la possibilité d'accéder aux logements du parc privé ou même aux logements sociaux hérités de la période socialiste.

**Des dispositifs d'assistance encore limités**

Les systèmes de protection sociale mis en place dans les années 1990 ont pour partie joué un rôle d'amortisseur, mais dans d'autres cas ont accentué la pauvreté de certains groupes de population, dans la mesure où les conditions d'obtention des prestations ont été resserrées, les taux de remplacement réduits et indexés de façon de plus en plus stricte sur l'activité antérieure et où le pouvoir d'achat des retraites a parfois diminué. Comme on l'a vu, la faiblesse de l'indemnisation du chômage, accompagnée d'une restriction progressive de ses conditions d'accès a fait basculer une proportion importante de chômeurs vers les dispositifs d'assistance. L'importance de l'économie informelle contribue en outre à la diminution de la proportion de la population couverte par les assurances sociales¹⁴.

Tous les pays disposent toutefois désormais de dispositifs d'assistance largement décentralisés, avec un encadrement législatif national partiel (encadré 2). Pour une part, l'accès à ces dispositifs dépend des ressources des collectivités locales et des règles fixées localement, ce qui engendre des inégalités géographiques importantes¹⁵ ; le niveau des aides est encore généralement bas, souvent au dessous du minimum de subsistance.

E•2

**Quelques exemples de dispositifs d'assistance**

En Pologne, le bénéficiaire de prestations d'assistance est soumis à une double condition : de ressources du ménage (revenu par unité de consommation en dessous d'un seuil fixé à 35% du salaire minimum net 1996 et indexé ensuite sur l'évolution des prix). La seconde est d'appartenir à une catégorie de population à risque : chômage, monoparentalité, sans domicile, handicap physique ou mental, toxicomanie... Selon les cas, les aides sont garanties pour une certaine durée (jusqu'à 36 mois pour les parents isolés chômeurs ne bénéficiant plus de l'indemnisation du chômage) ou ponctuelles, voire discrétionnaires. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance n'a toutefois pas progressé alors que la pauvreté s'accroissait¹.

La Hongrie a mis en place trois dispositifs d'assistance catégoriels : minimum vieillesse et invalidité, prestation d'assistance pour des chômeurs ne bénéficiant plus de l'assurance chômage. Ils sont distribués par les collectivités locales, avec un co-financement national à hauteur de 25%. Les autres prestations d'assistance sont à la discrétion des collectivités locales².

En Estonie, un minimum de subsistance est accordé sous conditions de ressources aux ménages en dessous d'un seuil, fixé par le Parlement, inchangé depuis 1997 et très sensiblement inférieur au panier de biens et services minimum calculé par l'Office statistique estonien. Versé par les communes, il est financé intégralement par l'État. 70 000 ménages (12,4% du total) en bénéficiaient en 2001, soit 15 000 de moins qu'en 1998, compte tenu de la non revalorisation du seuil.

La Slovaquie connaît deux niveaux de minimum de subsistance, selon que le ménage bénéficiaire est jugé « subjectivement » responsable de sa situation ou contraint par des raisons « objectives ». L'appréciation en revient aux collectivités locales.

1. Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant Countries. Country Study Poland, GVG, 2003. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot-social/poland\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot-social/poland_final.pdf).

2. Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant Countries. Country Study Hungary, GVG, 2003. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot-social/hungary\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot-social/hungary_final.pdf).

Partout, enfin, les ONG - souvent soutenues par des organisations caritatives internationales ou par la Communauté européenne (programme PHARE), jouent un rôle important dans l'aide aux plus démunis et aux minorités (Roms notamment)¹⁶.

12. Source : Eurostat Newcronos 2004.

13. Source : GVG, Study on the Social Protection Systems in the 13 applicant Countries. Synthesis report. Données relatives aux années 1996-1998.

14. Cf. TOCHEVA, D. (2001). Les enjeux sociaux et de protection sociale dans le processus d'élargissement européen. Le cas de trois pays candidats : Pologne, Hongrie, Estonie. LAIOS-EHESS. Recherche pour la MiRe-Drees. <http://mapage.noos.fr/achalvin/estonien/protecsociale.html>.

15. Cf. BORBÉLY, S., « Le système de sécurité sociale en Hongrie », *Revue belge de sécurité sociale*, n° spécial 2001.

16. Cf. TOCHEVA, op. cit.