

Les travailleurs pauvres au sein de l'Union européenne

RÉSUMÉ

Si les personnes au chômage sont particulièrement exposées au risque de pauvreté, le travail ne constitue pas nécessairement une barrière contre la pauvreté. En 2015, 9,5 % des travailleurs pouvaient être qualifiés de pauvres. Le « risque de pauvreté au travail » varie en fonction non seulement des caractéristiques professionnelles mais aussi des spécificités personnelles et familiales des individus.

En dépit d'une stabilisation globale du taux de pauvreté au travail depuis 2014, les niveaux de pauvreté au travail et les évolutions sont très différents selon les États membres, reflétant les caractéristiques de leur marché du travail et de leurs politiques sociales.

Compte tenu de la nature multidimensionnelle du phénomène de pauvreté au travail, combinant situation professionnelle et familiale, les États membres ont rarement mis en place une seule et unique politique.

La lutte contre la pauvreté au travail fait partie de l'objectif global de la Stratégie Europe 2020. Suivant cette ligne, la recommandation de la Commission européenne sur le socle européen des droits sociaux d'avril 2017 rappelle la nécessité de mettre en place des politiques de lutte contre la pauvreté au travail, tout comme le Conseil de l'Union européenne en octobre 2017. Le Parlement a adopté, à de nombreuses reprises, des résolutions en ce sens.



Contenu du briefing:

- Contexte
- Qui sont les travailleurs pauvres au sein de l'Union européenne ?
- Évolution depuis 2007 et variation géographique
- Déterminants de la pauvreté au travail
- Politiques de lutte contre la pauvreté au travail au sein des États membres
- Initiatives européennes
- Le Parlement européen
- Principales références

Contexte

Si les personnes au chômage sont particulièrement exposées au risque de pauvreté, le travail ne constitue pas nécessairement une barrière contre la pauvreté. Avant même le début de la crise économique et financière de 2008, une part importante des travailleurs européens était considérée comme pauvres (7,9 % de la population de plus de 18 ans en 2007, [Eurostat](#)). Si la part des travailleurs pauvres en 2015 s'élève désormais à 9,5 %, l'écart des taux de travailleurs pauvres entre États membre s'est, lui aussi, accru.

Dès 2003, le nouvel indicateur – « risque de pauvreté au travail » – est ajouté au portefeuille des [indicateurs sociaux de l'Union européenne](#), reconnaissant que, si le fait d'avoir un emploi semble être la meilleure prévention contre le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, il ne suffit pas.

Ce « [risque de pauvreté au travail](#) » est mesuré comme le taux de risque de pauvreté parmi les individus qui travaillent, c'est-à-dire ceux qui ont été employés pendant plus de la moitié de la période de référence (voir encadré ci-dessous).

Le risque de pauvreté au travail – éléments de mesure

La mesure du risque de «pauvreté au travail» est faite dans le cadre de l'étude sur les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les Conditions de vie (EU-SILC). Ce risque est défini comme la part des personnes qui sont en risque de pauvreté parmi les personnes qui sont « au travail » i.e. ayant un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de risque de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible national médian mesuré après transferts sociaux dans l'Union européenne. L'unité statistique est le ménage, défini comme une personne vivant seule ou un groupe de personnes qui vivent ensemble dans le même logement et partagent les dépenses, y compris les dépenses de base. La pauvreté au travail fait donc référence aux personnes travaillant en tenant compte de leur situation familiale.

La frontière entre travail et pauvreté se trouve donc brouillée par la taille du ménage et l'importance des transferts sociaux. D'une part, le risque de pauvreté au travail n'est pas nécessairement la conséquence directe du statut d'activité du travailleur ; elle peut être plus nettement corrélée à la taille du ménage (le plus souvent le nombre d'enfants dépendants). Des situations d'emploi caractérisées par de faibles gains horaires ou une forte précarité n'a pas nécessairement pour conséquence une pauvreté au travail si elles sont contrebalancées par un autre revenu au sein du ménage. Par conséquent, la pauvreté au travail ne permet pas de tirer des conclusions directes sur la qualité d'un emploi ou sa précarité. De plus, les politiques de redistribution sociale, notamment à l'égard des familles, peuvent fortement influencer le statut de « pauvreté » au travail.

Qui sont les travailleurs pauvres dans l'Union européenne ?

Comme recommandé dans le portefeuille des indicateurs sociaux de l'Union européenne, l'indicateur « risque de pauvreté au travail » est analysé selon les caractéristiques professionnelles, personnelles et familiales des individus. Le dernier rapport publié sur la pauvreté au travail par [Eurofound](#) (septembre 2017) permet de repérer aujourd'hui les caractéristiques des travailleurs pauvres sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Caractéristiques professionnelles

- Les travailleurs [indépendants](#) sont plus exposés au risque de pauvreté que les travailleurs salariés;
- Les personnes qui travaillent à [temps partiel](#) sont plus touchées par le risque de pauvreté que les travailleurs à temps plein;
- Les personnes qui ont connu une forme d'[instabilité de l'emploi](#) pendant la

période de référence de l'enquête sont plus exposés au risque de pauvreté que ceux qui ont occupé un emploi de manière continue.

Caractéristiques personnelles

- Dans la majorité des pays de l'Union européenne, le taux de risque de pauvreté au travail est plus faible pour les [femmes](#) (8,7 %) que pour les hommes (10,1 %) parmi les personnes âgées de 18 ans et plus (moyenne de 9,5 % en 2015);
- Si les 15-19 ans sont plus exposés au risque de pauvreté au travail que leurs aînés, aucune régularité n'apparaît pour les autres groupes d'[âge](#);
- Les taux de risque de pauvreté est fortement dépendant du [niveau d'éducation](#). En 2015, on comptait 18,9 % de travailleurs pauvres parmi les moins diplômées contre 4,6 % pour les personnes diplômées de l'enseignement supérieur (voir plus bas).

Caractéristiques familiales

- Dans une très grande majorité de pays de l'Union, les taux de pauvreté sont plus élevés chez les individus vivant dans des [familles monoparentales](#) (19,9 %) que dans tout autre type de ménage;
- Le risque de pauvreté au travail, à l'instar du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, augmente avec le [nombre d'enfants dépendants dans le ménage](#).

Évolution depuis 2007 et variation géographique

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, en 2015, le risque de pauvreté au travail est plus élevé qu'en 2007. Toutefois, comme l'indique le tableau 1, il n'y a pas de tendance univoque qui se dessine pour l'ensemble des pays de l'Union.

Tableau 1 – Evolution du risque de pauvreté au travail dans les pays de l'Union européenne de 2007 à 2015 (en % et points de pourcentage, p.p.)

	2007 (en %)	2015 (en %)	Variation (en p.p.)		2007 (en %)	2015 (en %)	Variation (en p.p.)
UE (28)	8,3	9,5	+1,2				
Belgique	4,3	4,6	+0,3	Lituanie	8,0	9,9	+1,9
Bulgarie	5,8	7,7	+1,9	Luxembourg	9,3	11,6	+2,3
République tchèque	3,3	4,0	+0,7	Hongrie	5,8	9,3	+3,5
Danemark	4,1	5,5	+1,4	Malte	4,6	5,4	+0,8
Allemagne	7,4	9,7	+2,3	Pays-Bas	4,6	5,0	+0,4
Estonie	7,8	10,0	+2,2	Autriche	6,1	7,9	+1,8
Irlande	5,6	4,8	-0,8	Pologne	11,7	11,2	-0,5
Grèce	14,2	13,4	-0,8	Portugal	9,7	10,9	+1,2
Espagne	10,2	13,1	+2,9	Roumanie	17,4	18,8	+1,4
France	6,5	7,5	+1,0	Slovénie	4,7	6,7	+2,0
Croatie	:	5,9		Slovaquie	4,9	6,0	+1,1
Italie	9,3	11,5	+2,2	Finlande	5,0	3,5	-1,5
Chypre	6,3	9,1	+2,8	Suède	6,4	8,0	+1,6
Lettonie	9,2	9,2	0,0	Royaume-Uni	8,0	8,1	+0,1

Source: [Eurostat](#), 2017.

En dépit d'une stabilisation globale du taux de pauvreté au travail à 9.5 % des personnes de plus de 18 ans en 2015 par rapport à 2014 ([Eurostat](#)), les niveaux de pauvreté au travail des différents États membres et leurs évolutions souvent divergentes tendent à refléter des caractéristiques du marché du travail et des politiques sociales très différentes.

En 2015, selon les dernières données disponibles pour tous les États membres, le taux de risque de pauvreté au travail varie considérablement d'un État membre à l'autre passant de 3,5 % en Finlande et 4 % en République tchèque à 13,1 % en Espagne, 13,4 % en Grèce et 18,8 % en Roumanie. Il a notamment augmenté en Hongrie (+2,6 points de pourcentage, p.p.), en Lituanie (+1,8 p.p.), à Chypre (+1,4 p.p.) et en Lettonie (+1,1 p.p.). En revanche, entre 2014 et 2015, deux fortes baisses ont été enregistrées en Estonie (-1,8 p.p.) et en Bulgarie (-1,5 p.p.), contrastant avec une augmentation en 2014.

Déterminants de la pauvreté au travail

Une difficile identification des déterminants de la pauvreté au travail

Les différences entre États membres sont repérables tant quant au taux moyen de pauvreté au travail qu'en fonction des caractéristiques des individus (genre, âge, situation professionnelle, situation familiale, état de santé, etc.). De fait, de nombreux facteurs sont susceptibles d'avoir un rôle explicatif du taux de pauvreté au travail à savoir :

- le taux moyen de risque de pauvreté dans l'ensemble de la population;
- la structure de l'emploi (travail indépendant, temps partiel);
- la structure des ménages;
- les inégalités de salaires entre les sexes;
- l'inégal accès au marché du travail;
- le taux de chômage dont l'influence varie en fonction de sa durée au cours de la période de référence et de son incidence au moment de l'enquête;
- la réglementation du marché du travail et les politiques sociales et fiscales.

L'une des principales difficultés consiste à distinguer les facteurs liés au marché du travail des facteurs liés au ménage (cf. encadré), puisque seule leur interaction est signifiée par l'indicateur. Cela engendre d'importants obstacles en termes de comparaison entre pays et de compréhension de l'évolution de l'indicateur.

Pauvreté au travail: éléments d'explication

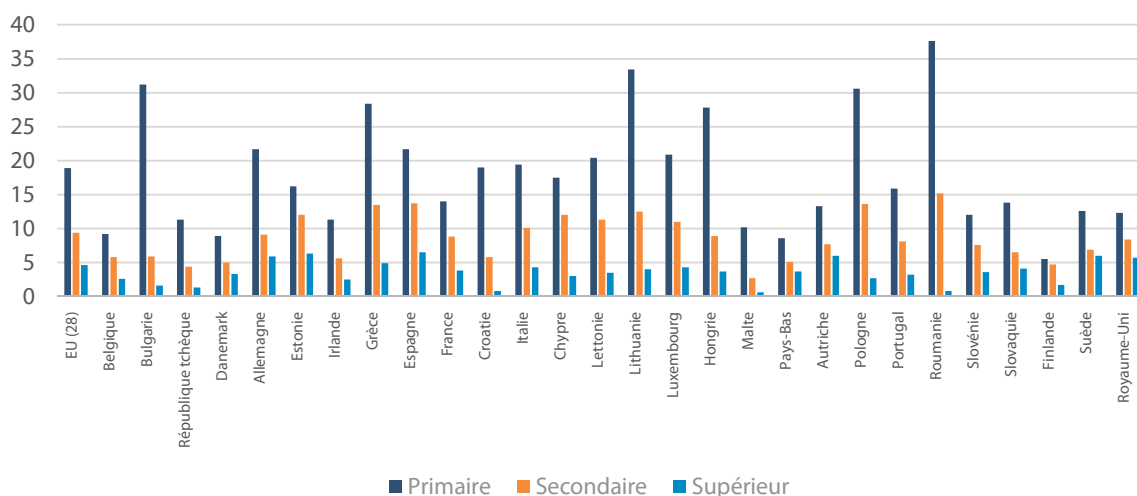
Composition familiale

Toucher un bas salaire est un facteur déterminant de la pauvreté au travail. Pourtant, alors que la plupart des personnes en risque de pauvreté au travail ont une rémunération faible, peu de travailleurs à bas salaire souffrent de pauvreté au travail. De fait, l'impact des bas salaires sur le risque de pauvreté au travail dépend souvent de la [composition du ménage](#). Si la personne à faible revenu est également la seule source de revenu dans un ménage avec plusieurs personnes à charge, le risque est élevé. Cependant, si la personne à faible revenu est le second soutien du ménage et a pris l'emploi pour compléter le revenu du ménage, le risque sera faible.

Niveau d'éducation

Le fait de n'avoir pas fait d'études augmente le risque de toucher un faible salaire et plus la probabilité d'avoir un emploi est faible. Le graphique 1 met en évidence le rôle déterminant de l'éducation: dans tous les pays de l'Union européenne, à l'exception de la Finlande, le taux de risque de pauvreté est le plus élevé parmi les personnes ayant le niveau d'éducation le plus bas. C'est en Roumanie que les différences en termes d'éducation sont les plus grandes: 37,6 % des personnes ayant un niveau d'instruction primaire souffrent de pauvreté au travail, contre moins de 1 % de celles qui ont achevé leurs études supérieures.

Graphique 1 – Part des travailleurs en situation de risque de pauvreté selon le niveau d'éducation atteint dans l'Union européenne, 2015 (%).



Source: [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 2017.

Royaume-Uni – La pauvreté au travail accrue par la crise du logement

Un travailleur sur huit au Royaume-Uni – soit 3,8 millions de travailleurs – vit en 2014-2015 dans la pauvreté. Ainsi, 7,4 millions de personnes (dont 2,6 millions d'enfants) sont en situation de pauvreté même s'ils font partie d'une famille où au moins l'un des adultes travaille. Cela représente 55 % de la population en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au Royaume-Uni (13,5 millions de personnes, i.e. 21 % de la population britannique) selon le dernier [rapport](#) annuel sur l'état de la nation (Monitoring Poverty and Social Exclusion 2016), rédigé par la Fondation indépendante Joseph Rowntree.

Depuis 2010-2011, si le taux moyen de pauvreté est demeuré stable avec la reprise économique et celle de l'emploi, la pauvreté au travail a augmenté de 1,1 million de personnes. Cette hausse est provoquée par la crise du logement au Royaume-Uni, en particulier les coûts élevés du secteur privé locatif ainsi que l'insécurité liée à ce secteur locatif. Le rapport constate que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et louant un logement dans le secteur privé a doublé en une décennie, passant de 2,2 millions de personnes en 2004-2005 à 4,5 millions en 2015.

Près des trois quarts (73 %) des personnes ayant des revenus faibles et vivant dans le secteur privé locatif consacrent plus d'un tiers de leur revenu à leur logement, contre 50 % des locataires d'habitats sociaux et 28 % des propriétaires ayant des niveaux de revenu similaires. Ainsi, malgré une période de reprise économique et de hausse du taux d'emploi, la conjonction de loyers en augmentation, de salaires bas et de réductions des prestations versées aux personnes en âge de travailler peut engendrer une augmentation du risque de pauvreté au travail.

Participation au marché du travail

[L'intensité de travail](#) de l'individu et le type de contrat qu'il a sont des facteurs qui influencent fortement le risque de pauvreté au travail. Avoir un [contrat temporaire](#) ou être indépendant augmente le risque de pauvreté au travail. Bien qu'il y ait d'importantes variations entre pays de l'Union européenne, les travailleurs à [temps partiel](#) sont en moyenne plus exposés au risque de pauvreté que les travailleurs à temps plein (15,3 % contre 7,7 %). Par ailleurs, les travailleurs à temps partiel peuvent également être confrontés à d'autres difficultés étant souvent exclus de nombreux avantages sociaux conçus pour encourager le travail à temps plein et dont les [critères d'éligibilité](#) sont stricts. Les personnes qui entrent et sortent de l'emploi font également face à un risque

de pauvreté au travail, révélant des « [trajectoires d'emploi](#) » caractérisées par un sous-emploi chronique, notamment en période de crise.

Politiques de lutte contre la pauvreté au travail au sein des États membres

Les travailleurs pauvres sont souvent associés à l'image d'une personne peu qualifiée et mal payée, dans des emplois précaires. Par conséquent, les politiques visant à réduire la pauvreté au travail ciblent souvent les travailleurs eux-mêmes – l'augmentation du salaire minimum en étant un bon exemple. Cependant, la majorité des travailleurs relativement mal payés ne vivent pas dans des ménages pauvres, car ils font souvent partie de ménages ayant plusieurs sources de revenus, [l'impact de la situation globale du ménage](#) sur la pauvreté au travail étant déterminant.

C'est pourquoi, dans la plupart des pays de l'Union européenne, les politiques des États membres ne visent pas spécifiquement à lutter contre la pauvreté au travail elle-même. L'attention des gouvernements se porte davantage sur les politiques visant à lutter contre la pauvreté en général, et l'augmentation de l'emploi est souvent considérée comme le principal instrument pour le faire. In fine, s'il n'existe pas au niveau des États membres de réelles politiques globales de lutte contre la pauvreté au travail, les gouvernements européens ont mis en place des mesures directes de lutte contre la pauvreté au travail et des instruments ayant un impact indirect sur le revenu et la situation sociale des ménages pauvres.

Mesures directes de lutte contre la pauvreté au travail

Les principales mesures directes utilisées dans les États membres pour atténuer la pauvreté au travail sont le salaire minimum et le salaire décent, les impôts et les cotisations sociales, les prestations familiales et l'assistance sociale, ainsi que les prestations liées à l'emploi.

Le salaire minimum

Comme le soulignent de nombreuses études, l'impact des salaires minimaux sur la pauvreté au travail est très discutable que ce soit dans l'Union européenne ou aux [États-Unis](#). De fait, malgré des efforts accrus réalisés au cours de la dernière décennie, certains types de travailleurs, même s'ils disposent d'un salaire minimum garanti, se situent encore bien en deçà du seuil de risque de pauvreté de l'Union européenne la composition familiale étant alors déterminante.

Le montant qu'un ménage reçoit d'un salaire minimum semble, généralement, suffisant pour protéger un adulte seul contre le risque de pauvreté au travail, mais souvent il ne suffit pas à subvenir aux besoins de plus d'une personne comme c'est le cas pour les familles monoparentales). Comme le conclut l'[OCDE](#) à partir d'une recherche statistique récente, la mise en place d'un revenu minimum n'est pas nécessairement un outil efficace de réduction de la pauvreté au travail.

Les impôts et les cotisations sociales

Plutôt que de pousser à l'augmentation des salaires minimum, de nombreux États membres ont pris des mesures pour [augmenter les revenus nets](#) des employés payés au salaire minimum ou autour de celui-ci en s'attachant à réduire les impôts ou les cotisations sociales. Une approche consiste à fournir un allègement de la taxe sur la masse salariale. Cependant, cette politique ne permet pas de cibler uniquement les ménages au-dessus du seuil de pauvreté. La réduction de l'impôt sur le revenu permet de mieux cibler les catégories de ménages. Toutefois son efficacité est réduite par le fait que la plupart des travailleurs pauvres paient déjà très peu d'impôts. La réduction ciblée des cotisations sociales peut constituer une approche viable pour réduire la pauvreté au travail.

Les prestations familiales

Au sein de l'Union européenne, les politiques familiales diffèrent considérablement ainsi que la situation des familles face à la pauvreté. Au Portugal et en Espagne, les [travailleurs ayant des enfants](#) sont les plus exposés au risque de pauvreté au travail contrastant avec la Suède, où la composition du ménage joue peu de rôle. Des prestations familiales adéquates permettent de compléter le revenu des ménages. Toutefois, selon une étude d'[Eurofound](#) (2016), pendant la crise financière, de nombreux pays ont mis en œuvre des mesures d'austérité qui ont eu pour effet de réduire les avantages fiscaux pour les familles.

Les prestations liées à l'emploi

Les prestations liées à l'emploi visent simultanément à stimuler les revenus et à promouvoir l'emploi. Cet objectif est atteint en offrant [un soutien financier conditionnel à l'emploi](#) aux ménages à faible revenu. Les avantages directement liés au travail sont un autre aspect de ces politiques, notamment au [Royaume-Uni](#) avec le crédit d'impôt à l'emploi (le [Work Tax Credit](#)) dont une partie est consacrée aux enfants.

Mesures indirectes de lutte contre la pauvreté au travail

[Cinq principales catégories](#) de mesures indirectes qui peuvent aider à lutter contre la pauvreté au travail ont été recensées:

- la fourniture de services de garde abordables;
- la mise en place d'aménagements flexibles du temps de travail ou autres mesures facilitant la réconciliation entre vie professionnelle et vie privée;
- les mesures qui soutiennent le développement des compétences des personnes;
- les mesures qui aident à améliorer le niveau de vie des personnes à faible revenu;
- les mesures qui créent des environnements de travail inclusifs afin d'améliorer les opportunités pour les migrants, les personnes handicapées ou d'autres groupes de travailleurs défavorisés.

Initiatives européennes

La lutte contre la pauvreté au travail fait partie de l'objectif global de la [Stratégie Europe 2020](#): réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2020, quel que soit leur statut par rapport au travail.

Dans son rapport sur l'Europe sociale de 2014, le [Comité de la protection sociale](#) soulignait à nouveau l'importance d'inclure la lutte contre la pauvreté au travail dans la lutte générale contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne.

Dans la même perspective, la recommandation de la Commission européenne sur le [socle européen des droits sociaux](#) du 26 avril 2017 rappelle la nécessité de mettre en place des politiques et des mesures pour lutter contre la pauvreté au travail.

Le [Conseil de l'UE](#) « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » du 23 octobre 2017 a réaffirmé l'importance de lutter contre la pauvreté au travail rappelant que cette dernière demeure un défi social majeur dans un certain nombre d'États membres. Il préconise la mise en place de réformes politiques fondées sur l'inclusion active des personnes à l'instar du rapport du Comité social pour l'emploi dans son [rapport](#) intitulé « Rendre le travail payant – S'éloigner de la dépendance aux prestations sociales » (mars 2017). Celui-ci souligne, en effet, l'importance de prendre en compte l'ensemble les dimensions liées à la situation des personnes (emploi, famille, santé, compétences, etc.), de mobiliser de multiples services sociaux (garde d'enfants, services de soins de longue durée, etc.) et de s'attacher à conserver des mesures individualisées.

Le Parlement européen

Le Parlement a adopté, à de nombreuses reprises, des résolutions dans le but de renforcer l'action de l'Union pour améliorer les conditions et les perspectives des personnes socialement défavorisées, et notamment pour réduire la pauvreté au travail. Dès 2010, dans sa [résolution](#) du 20 octobre sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe », le Parlement se disait favorable à un revenu et à des salaires minimaux décents (i.e. au-dessus du seuil de pauvreté).

Six ans plus tard, constatant le niveau toujours très élevé de la pauvreté au travail, le Parlement invitait la Commission et les États membres dans sa [résolution](#) du 14 avril 2016 « Remplir l'objectif de lutte contre la pauvreté dans le contexte de l'augmentation des coûts des ménages » à évaluer la manière et les moyens de garantir, au niveau des États membres, un revenu minimum satisfaisant pour soutenir la convergence sociale dans toute l'Union. Il y préconisait une approche intégrée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale articulant les politiques économiques, les politiques d'éducation, les politiques d'emploi, les politiques d'énergie, les politiques des transports et les politiques sociales.

Par ailleurs, dans sa [résolution](#) du 24 octobre 2017 sur « les politiques en matière de revenu minimum en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté », le Parlement a invité les États membres à mettre en place des systèmes de revenu minimum adéquat, accompagnés de mesures d'aide de retour à l'emploi et de programmes d'éducation et de formation adaptés à la situation personnelle et familiale des bénéficiaires, afin de soutenir les ménages dont les revenus sont insuffisants et de leur garantir un niveau de vie décent. Il y a rappelé notamment l'importance de tenir compte du nombre de personnes à charge dans l'établissement des seuils de revenu minimum, notamment des enfants ou des personnes fortement dépendantes.

Principales références

Eurofound, [Working poor in Europe](#), 2010; [Statutory minimum wages in the EU](#), 2017; [In-work poverty in the EU](#), 2017.

Halleröd B., Ekbrand H., Bengtsson M., [In-work poverty and labour market trajectories: Poverty risks among the working population in 22 European countries](#), Journal of European Social Policy, 2015.

Policy Department A: Economic and scientific policy, [Precarious employment in Europe: patterns, trends and policy strategies](#), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2016.

Marchal S., Marx I., Verbist G., [Income support policies for the working poor](#), IZA Discussion Paper, 2017.

World Bank, [Background study for the national strategy on social inclusion and poverty reduction 2015-2020](#), 2015.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2017.

Crédits photo: © joebakal / Fotolia.

epers@ep.europa.eu

<http://www.epers.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

