

*Si le seuil luxembourgeois de 3.011 euros était appliqué à la France, le taux statistiquement mesuré de pauvreté des enfants y atteindrait environ 50%!*

LE BILLET DE L'ECONOMIST CLUB

# Protection et inclusion sociale: Gare aux indicateurs!

Le Rapport conjoint de 2008 sur la protection sociale et l'inclusion sociale a été publié par la Commission européenne en mars 2008 et approuvé par les dirigeants de l'UE. Ce rapport porte sur les stratégies nationales des Etats membres en matière d'inclusion sociale, de retraites et d'assurance maladie. Le présent article ne vise nullement à fournir une description exhaustive de ce document éclairant. Il se focalise sur les indicateurs de pauvreté des enfants mentionnés dans le Rapport, qui paraissent très sensibles aux méthodes de calcul utilisées. La pauvreté des enfants est tout à fait inacceptable, en particulier dans une société moderne, d'où l'importance d'une appréhension correcte de ce phénomène préoccupant.

Selon le Rapport conjoint, 19% des enfants étaient menacés de pauvreté au sein de l'Union européenne en 2006, cette dernière se caractérisant par une grande disparité à cet égard. Alors qu'environ 25% des enfants seraient menacés de pauvreté en Pologne, Lettonie, Hongrie, Roumanie, Lituanie et Italie, seuls 10% des enfants seraient dans une situation semblable au Danemark et en Finlande. Le Luxembourg occuperait une position mitigée, le taux de pauvreté des enfants y atteignant 20%.

**Le classement médiocre du Luxembourg en termes de pauvreté des enfants reflète paradoxalement un niveau de vie élevé au Luxembourg** - Le taux de pauvreté du Luxembourg est paradoxalement biaisé par un niveau de vie très élevé au Grand-Duché. Les taux de pauvreté des enfants dégagés dans le Rapport conjoint sont en effet déterminés au moyen de seuils monétaires de revenu. Un enfant appartenant à un ménage dont le revenu disponible est inférieur à ce seuil est considéré comme vulnérable au risque de pauvreté et inversement. Dans le Rapport conjoint, des seuils de revenu spécifiques ont été calculés pour chacun des Etats membres. Ces seuils nationaux ont ensuite été redressés, afin de neutraliser les différences de prix à la consommation entre Etats membres.

En dépit de cette neutralisation, les seuils de revenu disponible retenus dans le Rapport conjoint demeurent extrêmement disparates au sein de l'Union européenne. Définis pour une famille de référence comportant deux adultes et deux enfants, ces seuils varient en effet de 480 euros par mois en Lettonie à 3.011 euros au Luxembourg,

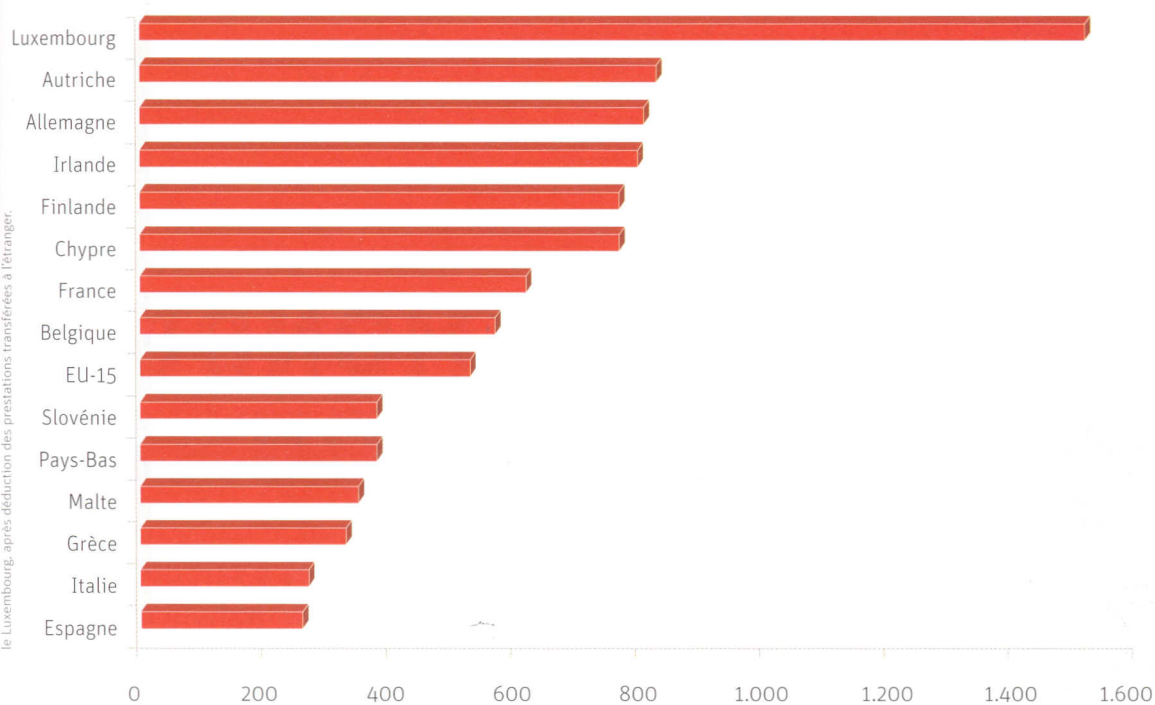
soit du simple au sextuple! Le seuil équivalent se monte par ailleurs à 1.596 euros en Allemagne et en France et à 1.735 euros en Belgique.

Ces énormes divergences entre Etats membres résultent d'une méthode qui assimile la pauvreté à un phénomène purement relatif et qui attribue de ce fait beaucoup plus d'importance à la répartition des revenus qu'au niveau absolu de ces derniers. Les seuils nationaux de revenu utilisés dans le Rapport conjoint – de même que dans nombre d'études similaires – sont en effet – par convention – égaux à 60% du revenu disponible médian observé dans chaque Etat membre<sup>(1)</sup>. Or, ce dernier indicateur reflète la répartition des revenus au sein de chaque Etat membre sans considération aucune du niveau de vie prévalant dans cet Etat.

Une telle méthode donne lieu à des seuils monétaires de risque de pauvreté excessivement élevés en termes absolus pour des pays tels que le Luxembourg et étrangement bas dans nombre de nouveaux Etats membres.

En conséquence, une personne considérée comme pauvre ou en risque de pauvreté au Luxembourg ne le serait que rarement dans les autres Etats membres de l'Union européenne, où les seuils de pauvreté absolus sont nettement moins exigeants. Du fait de leur focalisation excessive sur les écarts relatifs de revenu, les indicateurs de pauvreté des enfants retenus par le Rapport conjoint établissent une équivalence entre un enfant luxembourgeois dont le foyer dispose d'un revenu mensuel de 3.011 euros et un enfant letton dont la famille engrange seulement 480 euros de revenus mensuels. Rappelons

Niveau absolu des prestations familiales par habitant dans les pays de l'Union en 2005  
(Euro par an (standards de pouvoir d'achat))



Le constat émis dans le Rapport conjoint pourrait donner à penser que les prestations familiales sont peu efficaces sur le plan social au Luxembourg, pays qui est, pourtant, et de loin, celui de l'UE où les prestations familiales par habitant sont les plus élevées.

que ces montants respectifs ont pourtant été redressés afin de neutraliser les disparités de coût du « panier de la ménagère » au sein de l'Union européenne.

Un autre exemple est particulièrement éclairant. Si le seuil luxembourgeois de 3.011 euros était appliqué à la France en lieu et place du seuil retenu pour ce pays dans le Rapport conjoint (à savoir 1.596 euros par mois), le taux statistiquement mesuré de pauvreté des enfants atteindrait environ 50% en France! <sup>(2)</sup>

**S'il devait se vérifier, le constat du Rapport conjoint serait terrible en termes d'efficacité sociale des prestations familiales** - S'il devait se confirmer, le constat émis dans le Rapport conjoint d'un risque de pauvreté élevé pour les enfants résidant au Luxembourg donnerait à penser que les prestations familiales sont peu efficaces sur le plan social. Le Luxembourg est en effet de loin le pays de l'Union européenne où les prestations familiales par habitant sont les plus élevées, même après correction de l'impact des frontaliers sur les dépenses (voir graphique).

Des indicateurs de pauvreté mitigés seraient peu compréhensibles dans un tel contexte, puisqu'il apparaîtrait que des *inputs* budgétaires importants auraient des retombées limitées en termes d'*outputs* sociaux. Ils souligneraient pour le moins la nécessité d'une plus grande sélectivité des transferts.

**Conclusions** - En conclusion, l'approche de *benchmarking* retenue dans le Rapport conjoint est extrêmement louable. Cet exercice, qui vise à mettre en exergue les pratiques les plus efficaces au sein de l'Union européenne, suppose

pendant l'utilisation des données les plus adaptées à la réalité de chaque Etat-membre, d'où l'importance dans un contexte luxembourgeois de la prise en compte des remarques formulées ci-dessus. Il est paradoxal que certains indicateurs sociaux luxembourgeois paraissent médiocres du fait même d'un niveau de vie élevé en termes absolus.

L'estimation des taux de pauvreté sur la base de seuils de revenu uniformes au sein de l'Union européenne constituerait certes une solution trop radicale, du fait des fortes disparités de niveau de vie au sein de l'Union européenne. Il conviendrait cependant à tout le moins d'amender les seuils actuellement utilisés dans les cas extrêmes du Luxembourg (à la baisse) et des nouveaux Etats membres (à la hausse). Une pondération plus équilibrée des critères de revenu relatifs et absolus (via une clef 50/50?) contribuerait déjà à améliorer la pertinence des seuils de revenu et, partant, des taux de pauvreté associés.

|| Carlo Thelen, membre de l'Economist Club Luxembourg, [www.ecl.lu](http://www.ecl.lu)

(1) Il s'agit de 60% du revenu disponible médian d'un ménage composé de deux adultes et deux enfants. Le revenu disponible est mesuré sur la base de l'enquête «EU Survey on Income and Living Conditions» de 2006, reposant sur des données de 2005.

(2) Selon les données de l'Observatoire français des inégalités, le revenu disponible médian des familles françaises avec deux enfants de moins de 14 ans (concept proche des seuils retenus par la Commission) était en effet égal à 3.040 euros par mois en 2004.

#### Economist Club - C'est quoi?

Association sans but lucratif, l'Economist Club Luxembourg se veut un forum d'échanges, un espace de débat entre économistes. Il est également appelé à prendre position et à faire connaître l'avis de ses membres sur des thèmes économiques d'actualité, en suscitant la discussion tout en maintenant une certaine rigueur dans la démarche proposée.