

La pauvreté en Belgique

Y. Saks

Ph. Delhez

Introduction

La pauvreté est toujours présente en Belgique, malgré la qualité et l'importance des politiques sociales et familiales menées par les autorités (état fédéral, régions, pouvoirs locaux). Quelque 15 p.c. de la population, soit environ une personne sur sept, appartiennent au groupe présentant un risque élevé de pauvreté.

Dans le cadre de son nouveau plan stratégique décennal publié en février, dénommé EU2020, l'Europe défend une croissance durable, fondée sur la connaissance et l'innovation, mais également bénéfique pour tous. Pour guider ce processus, la Commission a proposé des objectifs mesurables dans les cinq domaines suivants : l'emploi, la recherche et l'innovation, le changement climatique et l'énergie, l'éducation et la lutte contre la pauvreté. Ce dernier consisterait à réduire significativement le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, un objectif chiffré devant encore faire l'objet d'un consensus.

Dans le prolongement de l'actuelle année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une croissance « inclusive » est prônée pour favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale, sensibiliser le public, et promouvoir les droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en leur donnant les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

C'est pourquoi il a paru opportun de dresser un portrait de la pauvreté en Belgique dans une perspective européenne. Les données présentées ici se basent principalement sur le revenu disponible des ménages après transferts sociaux (cotisations sociales, impôts et allocations diverses). Les deux outils principaux de redistribution des revenus en

Belgique – le système fiscal et la sécurité sociale – ont déjà fait l'objet de publications⁽¹⁾. Après un court aperçu sur les inégalités de revenus dans la première section, nous présentons les indicateurs les plus utilisés pour en évaluer l'ampleur et l'intensité, tant aux niveaux national et régional que dans les autres pays de l'UE15, ainsi que chez les groupes socio-économiques les plus touchés. La quatrième section examine la pauvreté au moyen de données longitudinales. Elle est suivie de conclusions.

1. Distribution des revenus

Dans toutes les économies, il existe des différences de revenus entre ménages. Une répartition strictement égalitaire des ressources économique ne constitue pas un objectif réalisable. La société peut par contre veiller à l'égalité des chances, notamment en offrant à tous la possibilité de développer leurs talents et en créant les incitants nécessaires pour assurer leur participation aux forces productives.

La question de la répartition des revenus est importante dans toute société et, même si les opinions sur le degré de différenciation souhaitable des revenus peuvent diverger selon le modèle de société et l'époque, réduire la pauvreté figure toujours parmi les objectifs de l'action publique. Pour étudier les incidences des facteurs structurels à la base des inégalités et de la pauvreté, il est primordial de disposer de données sur le revenu des personnes et des ménages d'un bout à l'autre de la distribution. Les revenus

(1) Voir notamment : Van Cauter K. et L. Van Meensel (2006), « Le caractère redistributif des impôts et des cotisations sociales », BNB, *Revue économique*, deuxième trimestre.

relatifs sont en effet une donnée essentielle pour évaluer les conditions de vie des individus, car en cette matière, c'est en se comparant aux autres que l'individu évalue sa propre situation, indépendamment de l'idée qu'on se fait de ce qui est juste. Comme la pauvreté, l'inégalité est un concept relatif.

L'enquête sur le budget des ménages (HBS: Household Budget Survey) et les statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SILC: Statistics on Income and Living Conditions) constituent les principales sources permettant de fournir un aperçu des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, tant au niveau belge qu'europpéen.

La distribution des revenus peut être présentée graphiquement par la courbe de Lorenz, qui met en relation le pourcentage cumulé de la population avec le pourcentage cumulé des revenus. En Belgique, le décile de la population la plus pauvre se partage à peine 3,5 p.c. du revenu disponible, alors que le dernier décile perçoit 22,3 p.c. de ce revenu. Si la répartition des revenus était strictement uniforme, on obtiendrait la bissectrice, chaque décile de population percevant exactement 10 p.c. du revenu disponible. La situation inverse, où la totalité du revenu disponible est concentrée dans les mains d'un seul individu, se traduirait par une courbe de Lorenz réduite aux axes. L'aire entre la bissectrice et la courbe de Lorenz constitue donc une mesure des inégalités de distribution

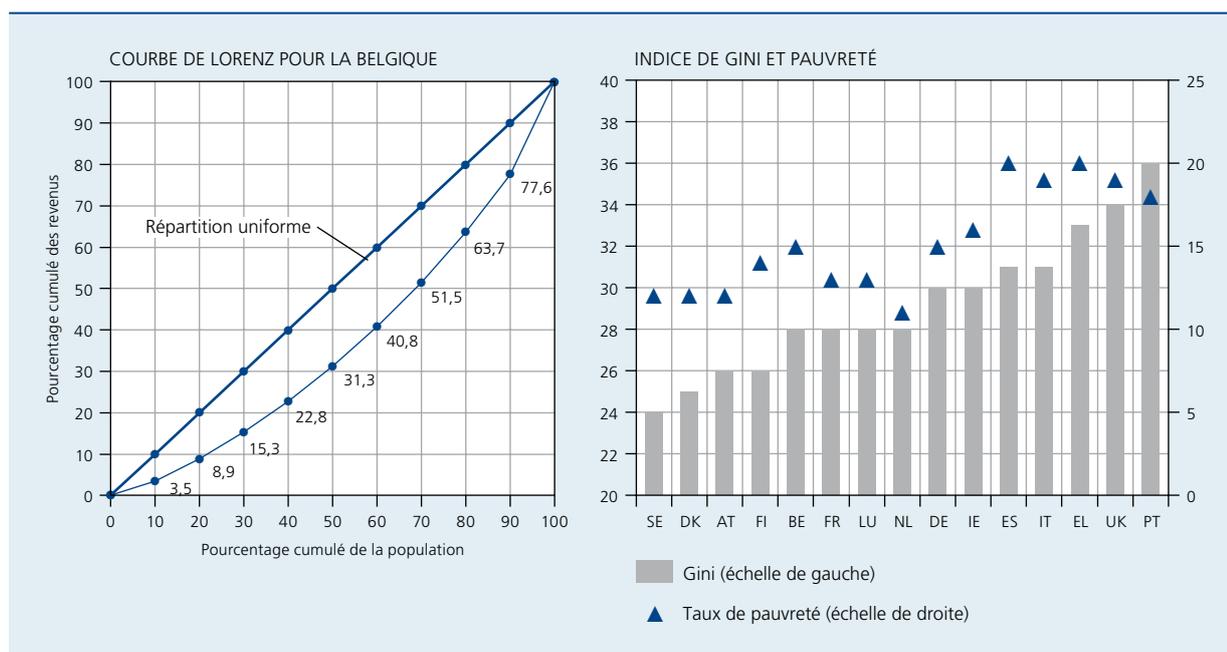
des revenus. La mesure la plus connue, l'indice de Gini, est obtenue en multipliant par deux l'aire entre la Courbe de Lorenz et la bissectrice, afin de la standardiser entre la valeur zéro pour la répartition uniforme et 100 p.c. pour la distribution parfaitement concentrée.

Parmi les pays de l'UE15, la Belgique présente une distribution des revenus disponibles légèrement plus égalitaire que la moyenne, avec un indice de Gini de 28 p.c., contre 30 p.c. en moyenne en Europe. L'Autriche et les pays nordiques (Suède, Danemark et Finlande) présentent les structures les plus égalitaires, tandis que la distribution des revenus est nettement plus concentrée en Grèce, au Royaume-Uni et au Portugal.

Comme le montre le graphique 1, il existe une certaine relation entre le degré d'inégalité des revenus et la pauvreté, définie ici comme la proportion d'individus dont le revenu disponible équivalent⁽¹⁾ est inférieur à 60 p.c. du revenu médian. Nous allons maintenant nous intéresser plus spécifiquement aux premiers déciles de la distribution de revenus.

(1) Le revenu équivalent ou revenu par unité de consommation permet de comparer les revenus de ménages de taille différente. La définition du taux de pauvreté et celle du revenu équivalent sont présentées dans la deuxième section.

GRAPHIQUE 1 DISTRIBUTION DES REVENUS EN BELGIQUE ET DANS L'UE15, 2008



Sources: CE, DGSIE.

2. Concepts et mesures de la pauvreté

Il existe de **multiples définitions de la pauvreté**, qui peuvent s'exprimer en termes absolus ou en termes relatifs. En **termes absolus**, le concept de pauvreté est associé à la notion de dénuement matériel et par conséquent, le seuil de pauvreté est défini comme étant le panier de biens et de services minimum permettant à l'individu d'échapper à la pauvreté. Cette définition est surtout adaptée pour mesurer la pauvreté dans les pays en voie de développement, étant donné que dans ces pays, une grande part de la population ne survit que grâce à un minimum absolu (Ravallion, 1998). Un désavantage de la mesure absolue est que les paniers nationaux de biens et de services minimaux sont difficiles à comparer. Le taux de pauvreté absolu peut aussi être défini comme le pourcentage de la population ayant un revenu inférieur à un certain niveau. Les seuils utilisés par la Banque mondiale sont 1,25 et 2 dollars par jour.

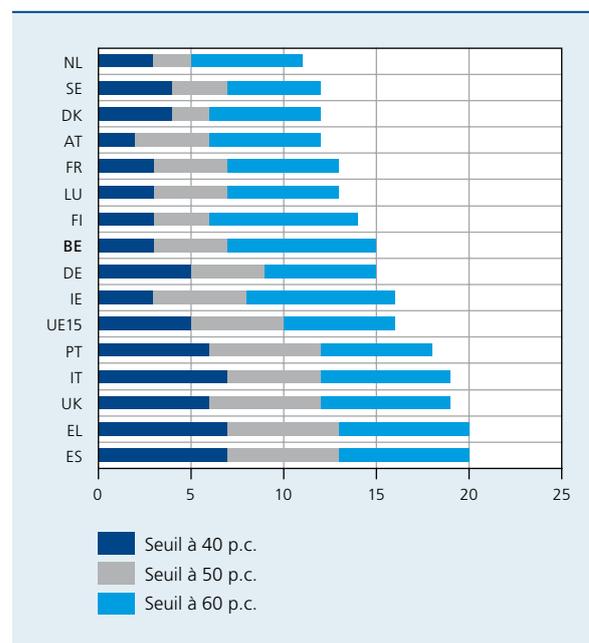
La définition en termes de bien-être économique souligne le caractère relatif de la pauvreté. Celle-ci se définit comme la situation dans laquelle se trouve un ménage qui ne dispose pas d'un revenu suffisant pour participer de façon satisfaisante à la société dans laquelle il vit⁽¹⁾.

La manière la plus simple et la plus opérationnelle de définir le seuil de pauvreté est d'utiliser un **pourcentage du revenu médian** ou du revenu moyen. Ce pourcentage est arbitraire. Le graphique 2 présente le seuil de pauvreté défini selon les seuils fixés à 40, 50 et 60 p.c. du revenu médian pour les pays de l'UE15. Comme on peut le constater, le critère utilisé a peu d'incidence sur le classement. Pour un échantillon plus large, comme par exemple l'ensemble de l'OCDE, cette constatation empirique reste vraie. Par convention, l'Union européenne a fixé le seuil à 60 p.c. du revenu médian.

Le revenu utilisé est un revenu médian par unité de consommation. Autrement dit, le revenu nominal de chaque ménage est pondéré sur la base de coefficients spécifiques aux différents membres du ménage⁽²⁾, de façon à mesurer le bien-être économique par personne.

Les indicateurs de pauvreté monétaire calculés sur la base des SILC ne sont pas exempts de problèmes. En particulier, le revenu disponible ne tient pas compte du revenu imputé pour les ménages propriétaires de leur habitation, sous la forme d'un loyer imputé. De même, certains avantages subventionnés par l'État (gratuité des transports publics pour certaines catégories de personnes, soins à domicile, etc.) ne sont pas considérés comme faisant partie du revenu disponible. Étant donné les différences considérables existant entre pays et entre sous-groupes

GRAPHIQUE 2 TAUX DE PAUVRETÉ RELATIF DANS L'UE15, 2008



Source : CE.

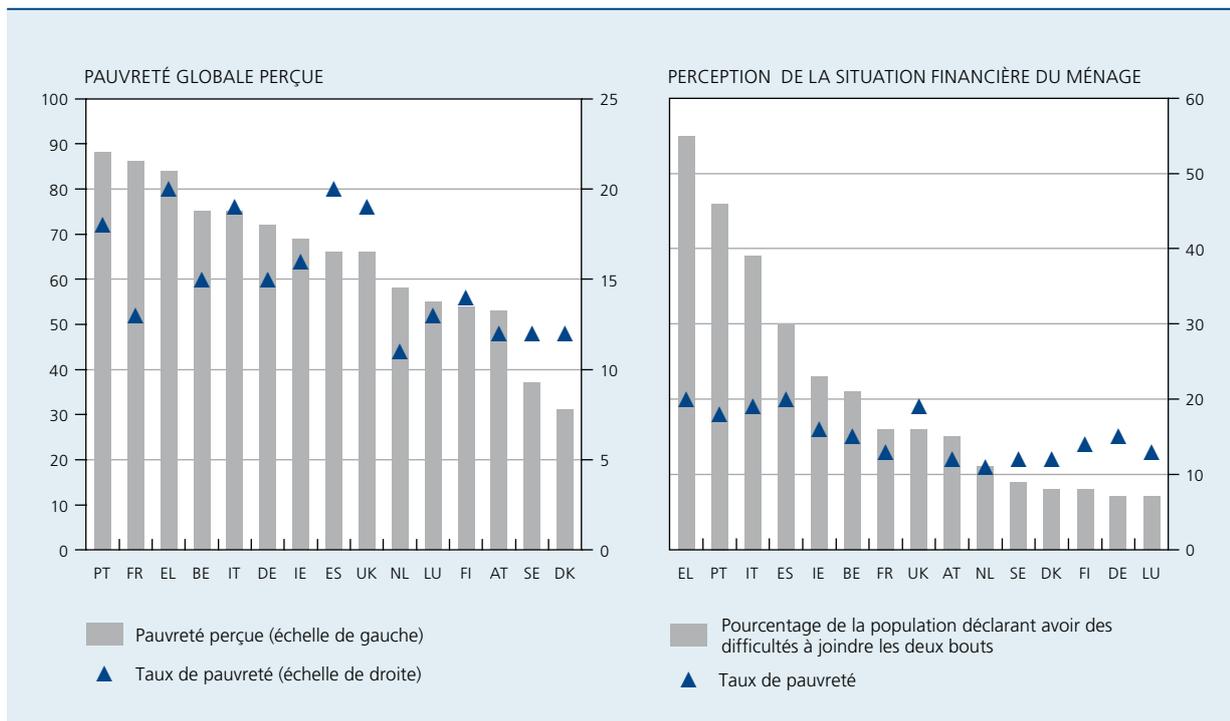
de population en ces matières, la non prise en compte de ces éléments a une influence sur le classement des pays, en particulier pour la population de plus de 64 ans (voir Comité d'études sur le vieillissement (2009) et infra). Les résultats obtenus sont également sensibles au choix de l'échelle d'équivalence, à l'indicateur de niveau de vie (revenu moyen ou revenu médian) et au pourcentage retenu pour fixer le seuil de pauvreté. Les seuils de 40 p.c. et 50 p.c. du revenu médian, qui étaient cités fréquemment jusqu'au milieu des années nonante, donnaient à la Belgique une position plus favorable que le seuil actuel de 60 p.c., qui n'a été adopté officiellement qu'à la suite du processus de Laeken du début des années 2000.

Une autre manière d'appréhender la pauvreté repose sur une comparaison des **conditions de vie** plutôt que des revenus disponibles. Par exemple, la privation de biens et

(1) Dans Galbraith J.K.(1961), *L'ère de l'opulence*, Paris, Calmann-Lévy, donne la définition suivante : « Les gens sont dans le dénuement quand leur revenu, même s'il leur permet de survivre, se trouve nettement en dessous de celui de l'ensemble de la communauté. Ils ne peuvent pas acquiescer alors ce que l'ensemble de la communauté regarde comme le minimum indispensable à une vie normale, et ils ne peuvent pas entièrement se soustraire à l'opinion de la majorité, qui les considère comme inférieurs. ». Cette définition pointe le caractère relatif de la pauvreté et introduit la notion de stigmatisation, ce qui a des implications en termes de politique de lutte contre la pauvreté.

(2) L'échelle d'équivalence permet donc de comparer le revenu de ménages de tailles différentes, en utilisant une méthode de conversion des revenus en unités comparables. Le système de pondération retenu par Eurostat pour les données SILC est l'échelle « OCDE modifiée », qui attribue un poids de 1 pour le premier adulte, de 0,5 pour les autres adultes (âgés de 14 ans ou plus) et de 0,3 pour les enfants (de moins de 14 ans). Par exemple, le revenu d'un couple avec deux enfants (âgés de moins de 14 ans) est divisé par un coefficient de 2,1 (=1+0,5+0,3+0,3) pour être comparé avec le revenu d'un isolé.

GRAPHIQUE 3 PAUVRETÉ PERÇUE ET PAUVRETÉ MONÉTAIRE



Sources : CE (Enquête Eurobaromètre octobre 2009), CE (SILC).

de commodités de la vie courante (logement convenable, viande aux repas, voiture, télévision, etc.) due à une insuffisance de ressources financières est un indicateur de pauvreté. La sélection des items à prendre en compte et le poids à donner à chacun d'eux restent en débat. La corrélation entre la pauvreté basée sur la situation de privation matérielle et les indicateurs de pauvreté monétaire est positive, mais ces deux mesures sont loin de se recouper parfaitement (Guio, 2009).

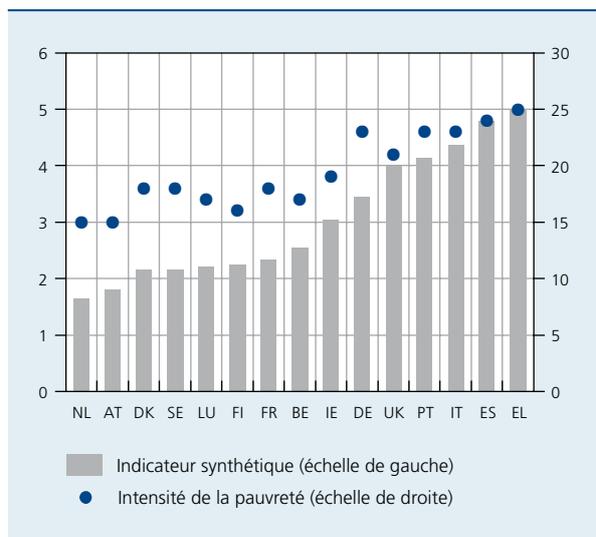
Une troisième classe d'indicateurs de pauvreté repose uniquement sur l'**appréciation subjective** des personnes faisant l'objet de l'enquête. La proportion de personnes répondant que la pauvreté est à leur avis répandue dans le pays constitue une mesure de la pauvreté globale perçue.

Le graphique ci-dessus montre que la pauvreté perçue n'est qu'imparfaitement corrélée avec le taux de pauvreté mesuré sur la base des revenus relatifs. Des pays comme l'Espagne ou le Royaume-Uni, où le taux de pauvreté monétaire est élevé dans une perspective européenne, occupent une position moyenne en termes de pauvreté perçue. Par contre, en Belgique et en France, le taux de pauvreté perçue est sensiblement plus élevé que ce que révèlent les statistiques de revenus.

Dans l'enquête SILC, est également demandée au répondant son appréciation de sa propre situation financière. Il s'agit d'un autre type de perception subjective du risque de pauvreté. La question concerne la difficulté pour le ménage de boucler son budget mensuel. La proportion reprise dans le graphique est celle des ménages « ayant des difficultés ou beaucoup de difficultés à joindre les deux bouts ».

Comme d'autres études le confirment (pour un aperçu, voir Desrosiers et al., 2007), il n'y a qu'un recouplement partiel entre l'approche monétaire de la pauvreté et la perception par les ménages de leur situation financière. L'enquête SILC a toutefois révélé une corrélation élevée entre les deux indicateurs. Parmi les ménages belges, 21 p.c. déclarent avoir des difficultés à boucler leurs fins de mois, ce qui correspond à la moyenne dans l'UE15. Certains pays, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Finlande, enregistrent une meilleure corrélation entre l'appréciation subjective des ménages et le taux de pauvreté monétaire. La corrélation imparfaite indique que les ressources économiques ne sont pas le déterminant unique de l'évaluation que font les ménages de leur situation financière. L'origine sociale du ménage et son mode d'insertion dans la société (notamment via l'emploi) font partie des critères considérés par les ménages pour

GRAPHIQUE 4 INTENSITÉ ET INDICATEUR SYNTHÉTIQUE DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE DANS L'UE15, 2008



Source : CE.

apprécier leur situation financière. Influence également la facilité relative avec laquelle les familles démunies peuvent faire appel à un réseau de solidarité informelle en cas de besoin (échanges de services de garde d'enfants, soutien matériel, etc.). L'importance de ces solidarités informelles ou des aides en nature varient vraisemblablement d'un pays à l'autre.

La direction générale Statistique et Information économique du SPF Économie (DGSIE, 2010) note par ailleurs que la proportion de ménages ayant des difficultés à joindre les deux bouts a augmenté en Belgique de façon significative entre 2007 et 2008, alors que le taux de pauvreté est resté quasi inchangé. La proportion de ménages déclarant avoir plutôt des difficultés, des difficultés ou beaucoup de difficultés à boucler leur budget est passée de 34 p.c. en 2007 à 44 p.c. en 2008. Cette dégradation de la situation financière perçue est imputable à une augmentation du nombre de ménages percevant des difficultés sans pour autant être pauvres, la proportion de ménages déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts restant grosso modo constante parmi les ménages pauvres.

Tout en reconnaissant que différentes approches (pauvreté monétaire, privation matérielle et pauvreté subjective) sont complémentaires pour appréhender la réalité de la pauvreté, nous avons choisi de n'utiliser que les indicateurs de pauvreté monétaire, notamment parce qu'ils permettent de comparer plus facilement tant les pays que les groupes de population.

Outre le taux de pauvreté, c'est-à-dire la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, deux autres indicateurs sont fréquemment utilisés. L'intensité de la pauvreté rend compte de l'importance de la pauvreté monétaire chez les personnes pauvres et est défini comme l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté, exprimé en pourcentage de ce seuil. L'indicateur synthétique tient à la fois compte du taux et de l'intensité de la pauvreté monétaire. La Belgique occupe une position moyenne dans l'UE15 tant en termes de risque, mesuré par le taux de pauvreté, que d'intensité de la pauvreté.

3. La pauvreté dans les différents groupes de population

La pauvreté monétaire varie en fonction du pays, mais également du groupe socio-économique dans chaque pays. Si en Belgique, le taux de pauvreté est de 15 p.c. pour l'ensemble de la population, cet indicateur prend des valeurs très différentes si on le ventile par genre, âge, taille du ménage ou situation au regard de l'emploi.

Pour la population en âge de travailler, la situation au regard de l'emploi est la variable clé expliquant les écarts de taux de pauvreté entre sous-groupes. Le tableau suivant présente les taux de pauvreté pour les personnes d'âge actif, ici les 18 à 64 ans, ventilées, d'une part, selon le type de ménage (avec et sans enfants) et, d'autre part, en fonction de leur situation sur le marché du travail. Les données SILC permettent de déterminer l'«intensité de travail» du ménage de manière précise, l'échelle allant de 0, pour la situation où aucun membre d'âge actif du ménage n'a travaillé durant l'année de référence, à 1, lorsque tous les membres d'âge actif du ménage ont eu un emploi durant l'ensemble de l'année.

En Belgique, parmi les ménages sans enfant, la prévalence de la pauvreté au sein de la population en âge de travailler varie entre 34 et 3 p.c. selon la situation en termes d'emploi. Cette fourchette est deux fois plus large pour les ménages avec enfants : le taux de pauvreté atteint 71 p.c. pour les ménages à intensité de travail nulle, soit le taux le plus élevé des pays de l'UE15, à 4 p.c., soit un niveau parmi les plus faibles de l'UE15, pour les ménages avec enfants dont les membres en âge de travailler ont tous eu un emploi durant l'ensemble de l'année de référence.

Dans tous les pays de l'UE15, les ménages dont tous les membres d'âge actif travaillent sont exposés à des taux de pauvreté faibles, en moyenne de 5 p.c. pour les ménages sans enfant et de 6 p.c. pour les familles avec enfants, alors que le taux de pauvreté des ménages sans emploi

TABEAU 1 TAUX DE PAUVRETÉ SELON LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LE TYPE DE MÉNAGES, 2008⁽¹⁾
(personnes âgées de 18 à 64 ans)

	Ménages avec enfants				Ménages sans enfant			
	Intensité de travail ⁽²⁾							
	0	< 0,5	> 0,5	1	0	< 0,5	> 0,5	1
Allemagne	66	31	10	5	50	28	10	5
Autriche	59	25	11	5	27	15	10	3
Belgique	71	42	12	4	34	14	4	3
Danemark	49	21	8	4	27	29	6	5
Espagne	61	52	24	8	41	27	9	5
Finlande	58	42	8	5	39	32	7	4
France	67	43	14	5	20	20	6	5
Grèce	38	48	26	10	30	26	13	9
Irlande	47	35	10	7	45	11	6	3
Italie	63	41	24	5	33	17	6	5
Luxembourg	51	41	18	8	19	22	9	5
Pays-Bas	50	18	9	5	22	17	6	4
Portugal	70	41	27	9	32	23	8	8
Royaume-Uni	53	50	23	8	40	36	14	5
Suède	64	34	13	5	28	34	9	6
UE15	60	43	19	6	36	23	9	5

Source: CE.

(1) 2007 pour la France. Les données sont provisoires pour le Royaume-Uni et l'UE15.

(2) L'intensité de travail du ménage est le rapport entre le nombre de mois durant lesquels les membres du ménage en âge de travailler ont travaillé et le nombre maximum théorique de mois ouvrables pour le ménage pendant l'année de référence. Les classes d'intensité de travail vont de 0 (ménage sans emploi) à 1 (intensité de travail maximale).

est en moyenne six fois plus élevé, voire plus de neuf fois pour les ménages ayant charge de famille. Dans les pays examinés, les taux de pauvreté sont presque toujours monotones décroissants en fonction de l'intensité de travail du ménage.

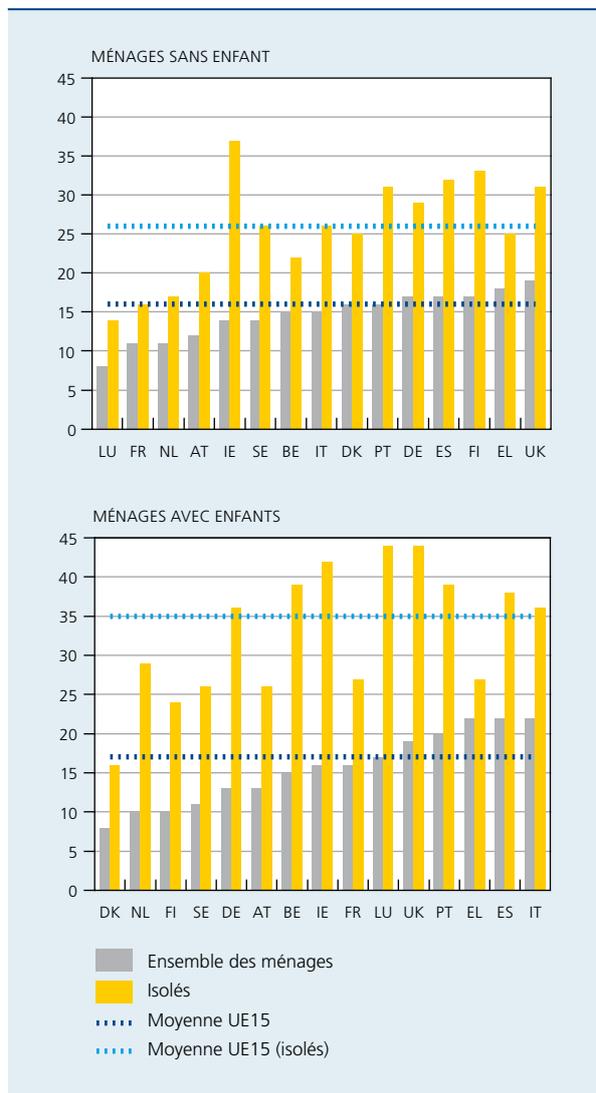
Il ressort de cet examen que l'emploi est la protection par excellence contre la pauvreté. C'est particulièrement le cas en Belgique, où les ménages dont l'intensité de travail atteint 100 p.c. bénéficient du taux de pauvreté le plus faible de l'UE15, et ce qu'ils aient ou non un enfant à charge.

Il subsiste cependant des différences entre les pays même chez les ménages à intensité de travail maximale, ce qui montre que l'emploi n'est pas le seul moyen de contrer la pauvreté. Certains pays de l'Europe du sud, comme la Grèce ou le Portugal, présentent ainsi un pourcentage non négligeable de travailleurs pauvres, tandis qu'au

Royaume-Uni et en Irlande, les ménages à intensité de travail maximale et ayant des enfants à charge présentent un taux de pauvreté significatif.

L'autre facteur important pour expliquer les écarts de pauvreté au sein de la population en âge de travailler est le type de ménage, à savoir sa taille et sa composition. Comme le montre le tableau, le taux de pauvreté parmi les 18 à 64 ans est toujours plus élevé parmi les ménages avec enfants. Les différences sont surtout marquées chez les ménages sans emploi ou dont l'intensité de travail est faible, alors qu'elles sont ténues ou nulles pour les ménages à intensité de travail maximale. Ainsi, la différence selon la charge de famille pour les ménages sans emploi est en moyenne dans l'UE15 de 24 points de pourcentage, et atteint 47 points en France, 37 points en Belgique et 36 points en Suède, alors qu'elle est plus limitée en Allemagne, en Irlande ou au Royaume-Uni.

GRAPHIQUE 5 TAUX DE PAUVRETÉ PAR TYPE DE MÉNAGE, 2008
(ensemble de la population)



Source : CE.
(1) Pour le Royaume-Uni et l'UE15, les données sont provisoires.

Si l'on compare, pour l'ensemble de la population, la situation des ménages avec enfant à celle des ménages sans enfant, en distinguant au sein de ces deux groupes, les isolés (avec et sans charge de famille), on constate qu'en moyenne dans l'UE15, le taux de pauvreté des ménages avec enfant est assez proche de celui des ménages sans enfant : la différence est d'un point de pourcentage. Elle est inexistante en Belgique et se situe aux alentours de 5 points au Luxembourg, en Italie, en France, en Espagne et en Grèce. Par contre, dans les pays scandinaves et en Allemagne, le taux de pauvreté est légèrement plus élevé parmi les ménages sans enfant.

Dans les deux groupes repris dans le graphique 5, les ménages comportant un seul adulte sont exposés à un risque de pauvreté beaucoup plus important que la moyenne. Chez les isolés de l'UE15, le taux est 1,5 plus élevé pour les ménages sans enfant et atteint plus du double pour les parents célibataires. Ainsi, en Belgique, le risque de pauvreté est de 39 p.c. pour un isolé avec enfant et de 22 p.c. pour les isolés sans enfant, alors qu'il est de 15 p.c. pour l'ensemble des ménages.

Les données SILC montrent également que le nombre d'enfants dans le ménage augmente plus que proportionnellement le risque de pauvreté, surtout pour les ménages comptant plus de deux enfants à charge. La politique familiale de la Belgique semble relativement efficace car, si l'on observe une augmentation du taux de pauvreté de 8 points pour les ménages comptant trois enfants ou plus par rapport aux ménages ayant un seul enfant, cette différence est de 12 points en moyenne dans l'UE15, le Royaume-Uni et les pays du sud de l'Europe enregistrant des écarts nettement plus importants, de l'ordre de 16 à 29 points.

Si l'on ventile les taux de pauvreté en fonction de catégories d'âge, la Belgique est dans une situation proche de la moyenne européenne. La pauvreté infantile, à savoir le risque de pauvreté parmi les enfants de moins de seize ans, est de 17 p.c. en Belgique et de 19 p.c. en moyenne dans l'UE15. Dans tous les pays à l'exception du

GRAPHIQUE 6 TAUX DE PAUVRETÉ PAR CLASSE D'ÂGE, 2008



Source : CE.

Danemark, le taux de pauvreté des enfants est plus élevé que celui de la population des 16 à 64 ans. Les écarts sont toutefois relativement limités, de l'ordre de 4 points. Ils sont sensiblement plus élevés dans les pays de l'Europe du sud et au Royaume-Uni. Outre la politique familiale, les facteurs expliquant la pauvreté infantile sont le type de ménage et la situation des parents sur le marché du travail. Comme nous l'avons vu, les isolés avec enfants sont beaucoup plus exposés à la pauvreté que les ménages comportant au moins deux adultes en âge de travailler. Le nombre d'enfants à charge joue également un rôle, toutefois plus limité. La pauvreté infantile est aussi liée à la situation des parents en termes d'emploi. Dans tous les pays, les enfants les plus pauvres sont ceux de ménages monoparentaux sans emploi.

Le taux de pauvreté des personnes de 65 ans et plus est aussi sensiblement plus élevé que celui des personnes d'âge actif. En Belgique, avec une prévalence de 21 p.c., contre 20 p.c. dans l'UE15, ce groupe se situe au-dessus de la moyenne européenne en termes de taux de pauvreté, contrairement aux groupes des 0 à 15 ans et des 16 à 64 ans.

Dans l'ensemble des pays de l'UE15 à l'exception du Luxembourg et de la France, le taux de pauvreté des personnes âgées est plus élevé que celui des 16 à 64 ans. L'âge légal de la retraite étant fixé à 65 ans dans la majorité des pays européens, la plupart des personnes appartenant à ce groupe sont retraitées. En Belgique, l'âge légal de la retraite des femmes a été progressivement revu à la hausse depuis 1997 : en janvier 2009, il est passé de soixante-quatre à soixante-cinq ans, comme celui des hommes. Outre le fait que le revenu disponible des ménages de 65 ans et plus est généralement limité à la pension de retraite, la composition du ménage explique le risque plus élevé de pauvreté parmi les personnes âgées. Une grande proportion des personnes de plus de 65 ans vivent seules. Ainsi, en Belgique, la part des personnes mariées parmi les plus de 75 ans est d'environ 40 p.c., la majorité étant veuves, célibataires ou divorcées.

Avec un taux de remplacement brut pour l'homme salarié moyen de l'ordre de 40 p.c.⁽¹⁾, les pensions de retraite sont relativement faibles en Belgique : ce taux est similaire en Allemagne mais bien supérieur dans les autres pays européens à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni. Il faut toutefois relativiser la situation des personnes âgées en termes de pauvreté. En effet, les données SILC se basent sur le revenu disponible équivalent des ménages. Elles ne tiennent pas parfaitement compte des différences de patrimoine. Or celles-ci peuvent être considérables.

(1) Selon les données de référence publiées par l'OCDE (2009).

Bien que des données précises fassent défaut, le patrimoine des plus de 64 ans serait sensiblement plus élevé en moyenne que celui des autres classes d'âge. La proportion de personnes propriétaires de leur logement ou d'autres biens immobiliers est plus élevée dans ce groupe que dans le reste de la population. Selon les données du dernier recensement en Belgique, elle atteint 76 p.c. pour les 65 ans et plus, contre 71 p.c. dans le groupe des 35 à 54 ans et 46 p.c. chez les moins de 35 ans. Si le loyer imputé était pris en compte, la DGSIE a estimé que le taux de pauvreté des 65 ans et plus passerait de 21 à 13 p.c.

L'intensité de la pauvreté parmi les personnes de 65 ans et plus en Belgique est de l'ordre de 14 p.c., sensiblement moindre que celle observée en moyenne dans l'UE15, soit 18 p.c. Parmi les personnes âgées pauvres, l'écart entre le revenu médian et le seuil de pauvreté est beaucoup plus important en Allemagne, dans les pays d'Europe du sud et au Royaume-Uni. Cette bonne position de la Belgique serait encore renforcée si le revenu implicite des ménages propriétaires de leur logement était pris en compte dans le calcul du revenu disponible selon les enquêtes SILC.

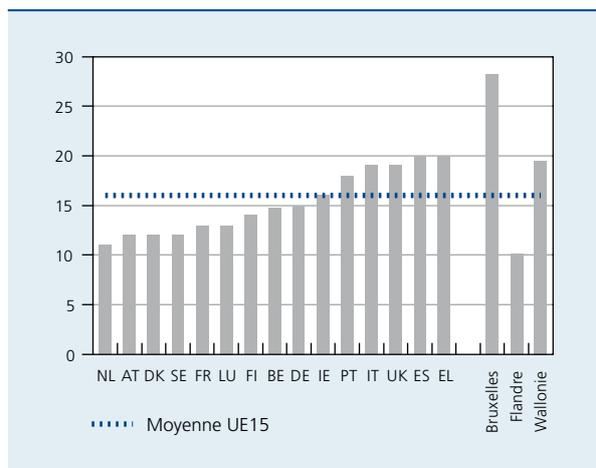
Avec un taux de pauvreté de 16 p.c. en Belgique, les femmes connaissent un risque de pauvreté de 2 points plus élevé que les hommes, comme dans l'UE15 en moyenne. Cet écart est lié notamment à l'âge des individus, les femmes ayant une plus longue espérance de vie et une plus grande probabilité de vivre seules à la suite du décès de leur conjoint. Il y a aussi davantage de femmes parmi les chefs de famille monoparentales.

Les données permettent également de calculer les taux de pauvreté par région. Affichant 10,1 p.c., la Flandre enregistre un des niveaux de pauvreté les moins élevés de l'UE15, alors qu'avec 19,5 p.c., la Wallonie dépasse de plus de 3 points la moyenne européenne et Bruxelles

TABLEAU 2 TAUX DE PAUVRETÉ EN BELGIQUE PAR CLASSE D'ÂGE EN TENANT COMPTE OU NON DU LOYER IMPUTÉ, 2008

	Taux de pauvreté	Taux de pauvreté en tenant compte du loyer imputé
Total	14,7	13,3
dont:		
18 à 64 ans	12,2	11,7
65 ans et plus	21,3	13,2

Source : DGSIE.

GRAPHIQUE 7 TAUX DE PAUVRETÉ EN BELGIQUE ET DANS LES RÉGIONS, 2008

Sources: CE, DGSIE.

occupe une position extrême, 28,2 p.c. de ses habitants souffrant de pauvreté. Ce dernier taux est cependant entaché d'une grande incertitude car le sous-échantillon de l'enquête SILC pour Bruxelles est très restreint⁽¹⁾.

Les différences entre régions reflètent principalement des situations contrastées en termes d'emploi. Si le taux de chômage harmonisé en 2008 en Flandre était de 3,9 p.c., il atteignait 10,1 p.c. en Wallonie et 16 p.c. à Bruxelles. Parmi les populations en âge de travailler correspondantes, 44,4 p.c. des 15 à 64 ans étaient chômeurs ou inactifs à Bruxelles et 42,8 p.c. en Wallonie, alors que cette proportion était d'une personne sur trois en Flandre. Comme nous l'avons vu plus haut, l'emploi est une bonne protection contre la pauvreté; il n'est donc pas étonnant que sa faiblesse relative en Wallonie et à Bruxelles se reflète directement dans le taux de pauvreté de la population d'âge actif de ces régions. La même constatation pourrait être faite concernant la pauvreté infantile, puisque la situation au regard de l'emploi des parents en est le facteur prépondérant.

Dans la population en âge de travailler, la part des peu qualifiés, à savoir les personnes qui disposent au plus d'un certificat de l'enseignement secondaire inférieur est également plus élevée à Bruxelles et en Wallonie, avec 37 p.c. des 15 à 64 ans, alors qu'elle n'est que de 31 p.c. en Flandre.

La structure démographique⁽²⁾ diffère également selon les régions, mais dans une moindre mesure que les indicateurs liés au marché du travail. La Flandre a une proportion de personnes âgées de 65 ans et plus légèrement plus élevée

– 17,8 p.c. contre 16,5 p.c. en Wallonie et 14,8 p.c. à Bruxelles. La région de Bruxelles-Capitale a une population globalement plus jeune. La part des moins de 18 ans y est toutefois de 22 p.c., ce qui est du même ordre qu'en Wallonie, alors qu'elle n'atteint pas les 20 p.c. en Flandre.

La distribution par type de ménage non plus n'est pas semblable dans les trois régions. Le ménage moyen compte 2,4 personnes en Flandre, 2,3 en Wallonie et 2 seulement à Bruxelles. Cela s'explique notamment par un pourcentage d'isolés nettement plus élevé à Bruxelles, puisqu'il atteint 49,6 p.c., contre 34,6 p.c. en Wallonie et 29,6 p.c. en Flandre. La distribution du type de ménage potentiellement le plus vulnérable, à savoir la famille monoparentale, diffère aussi: la part de celles-ci est de 17 p.c. en Wallonie, 14 p.c. à Bruxelles et 12 p.c. en Flandre.

Bruxelles est aussi caractérisée par une population étrangère et d'origine étrangère proportionnellement plus importante que la Flandre et la Wallonie. Selon les données administratives de 2007, la part des étrangers, toutes nationalités confondues, était de 27,5 p.c. à Bruxelles, contre 9,2 p.c. en Wallonie et 5,4 p.c. en Flandre. En Belgique, les personnes étrangères à l'UE et d'origine étrangère sont moins intégrées sur le marché du travail.

Le statut d'occupation du logement est aussi assez différent selon les régions, puisque selon les données du recensement de 2001, moins de 43 p.c. des logements étaient occupés par leur propriétaire à Bruxelles, alors que cette proportion était de 70 p.c. en Wallonie et de 74 p.c. en Flandre.

En tant que grande communauté urbaine, la région de Bruxelles-Capitale est aussi un point d'attache pour les populations les plus précarisées, qui restent peu cernables par une enquête telle que SILC. Les personnes vivant dans la pauvreté extrême, à la marge même des institutions d'aide sociale, peuvent difficilement faire l'objet d'un recensement. Ainsi les sans-abri ne sont pas dénombrés au niveau national. Les estimations les plus récentes, reprises dans le Rapport Pan-Inclusion 2010, font état de 2.800 sans-abri (soit 0,3 p.c. de la population) dans la région bruxelloise, 10.400 (0,2 p.c.) en Flandre et 18.000 (0,5 p.c.) en Wallonie.

(1) Les taux régionaux estimés par la DGSIE sont les suivants (les intervalles de confiance à 95 p.c. correspondants sont indiqués entre parenthèses): Bruxelles 28,2 (21,6 à 34,7), Flandre 10,1 (8,4 à 11,8) et Wallonie 19,5 (16,6 à 22,4).

(2) Les données sur la structure démographique des régions portent sur l'année 2007. Elles proviennent de la brochure « Indicateurs statistiques de la Région de Bruxelles-capitale » de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (www.statbru.irisnet.be).

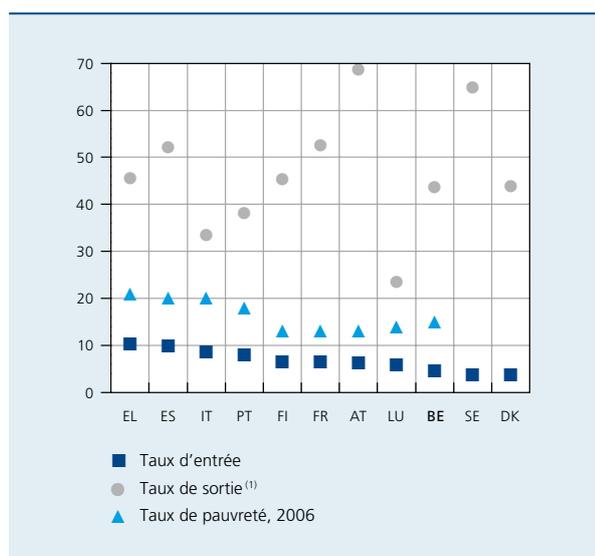
4. Dynamique de la pauvreté

Dans la section précédente, nous avons montré que la situation par rapport au marché du travail, le type de ménage et l'âge sont les facteurs les plus importants pour expliquer l'exposition à la pauvreté à un moment donné. L'état de pauvreté peut varier dans le temps pour un même individu. À tout moment, certaines personnes deviennent pauvres, d'autres cessent de l'être. Cela a pour conséquence que le taux de pauvreté persistante (durant plus de deux années consécutives) est inférieur au taux de pauvreté mesuré à un moment donné, et que la proportion de personnes qui ont connu un épisode de pauvreté est plus grande que celui-ci.

Le graphique suivant est une exploitation des données SILC longitudinales, qui sont disponibles pour la période de 2004 à 2007. Le taux d'entrée dans la pauvreté est défini comme la proportion de personnes pauvres durant l'année t qui ne l'étaient pas durant l'année $(t-3)$. Le taux de sortie de la pauvreté correspond à la proportion de personnes qui étaient pauvres en $(t-3)$ et ne le sont plus en t .

On observe qu'il existe une grande différenciation des taux d'entrée dans la pauvreté entre les pays européens. Elle est également importante pour les taux de sortie⁽¹⁾. Van Kerm et Noel Pi Alperin (2010), indiquent par ailleurs

GRAPHIQUE 8 TAUX D'ENTRÉE DANS LA PAUVRETÉ ET DE SORTIE DE LA PAUVRETÉ DANS L'UE, DE L'ANNÉE $T-3$ À L'ANNÉE T
(pourcentages)



Sources : CE, Van Kerm et Noel Pi Alperin (2010).

(1) Les intervalles de confiance autour des estimations du taux de sortie de la pauvreté sont larges.

que les intervalles de confiance calculés sur les données SILC sont particulièrement larges – surtout concernant les taux de sortie –, ce qui témoigne de la difficulté d'estimer ces mesures étant donné qu'il n'est pas aisé de suivre les ménages à travers le temps.

On observe néanmoins une corrélation marquée entre le taux d'entrée (concept de flux) et le taux de pauvreté (concept de stock). La corrélation négative attendue entre le taux de sortie et le taux de pauvreté existe mais n'est pas statistiquement significative pour l'échantillon de onze pays repris ici⁽²⁾. Van Kerm et Noel Pi Alperin (2010) n'ont pas trouvé de corrélation systématique entre le taux de sortie de la pauvreté et d'autres indicateurs de mobilité du revenu à travers le temps dans les différents pays.

La Belgique se situe parmi les pays où le taux d'entrée dans la pauvreté est le plus faible, avec le Danemark et la Suède, alors que devenir pauvre est sensiblement plus fréquent en Grèce, en Espagne, en Italie ou au Portugal. Par contre, le taux de sortie de l'état de pauvreté en Belgique se situe dans la moyenne faible des pays européens. Sortir de la pauvreté semble plus aisé en Autriche et en Suède, mais aussi en France et en Espagne. Notons qu'il est possible, comme l'illustre la Suède, d'obtenir de bons résultats tant en termes de faible taux d'entrée dans la pauvreté qu'en termes de faible durée de l'épisode de pauvreté.

On constate donc une rotation assez importante au sein de la population pauvre mais, comme nous l'avons vu, à un degré très variable d'un pays à l'autre. Bien que les études empiriques ne soient pas unanimes, il semble également que la probabilité de sortir d'un épisode de pauvreté diminue avec la durée de celui-ci. De même, le fait d'avoir été pauvre dans le passé a un effet tant sur le taux d'entrée (positif) que sur le taux de sortie (négatif) de la pauvreté. Enfin, d'autres facteurs non identifiés dans les données d'enquêtes telles que les SILC jouent aussi un rôle significatif.

Il y a peu d'études basées sur des données internationalement comparables qui permettent de quantifier l'impact des événements à l'origine de la pauvreté, ou qui permettent d'en sortir. Selon l'OCDE (2008), ce sont surtout les ruptures familiale, sociale ou professionnelle qui sont à l'origine d'un épisode de pauvreté. Les changements de structure de la famille (divorce, naissance d'un enfant, prise en charge d'un parent dépendant) et la diminution du nombre de membres du ménage qui travaillent

(1) Mesure normalisée de la dispersion, le coefficient de variation (ratio entre l'écart-type et la moyenne) montre que la dispersion normalisée des taux d'entrée est légèrement plus importante que celle des taux de sortie.

(2) Les données des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Irlande ne sont pas disponibles sur les quatre années nécessaires pour réaliser ces estimations.

expliquent une part importante des entrées dans la pauvreté. Symétriquement, les facteurs de sortie sont généralement l'augmentation de l'intensité de travail du ménage ou le changement de la composition du ménage (mariage, etc.). La pauvreté persistante concerne surtout les populations chez lesquelles la probabilité de connaître de tels événements est plus faible, à savoir les personnes de plus de 65 ans et les enfants. L'étude de De Blander et Nicaise (2009) réalisée sur les données du Panel Study of Belgian Households met en évidence l'importance du niveau d'éducation dans la dynamique de la pauvreté.

Selon l'OCDE, la mobilité est très faible aux extrémités de l'échelle des revenus: en moyenne, près de 70 p.c. des personnes se maintiennent dans le quintile supérieur ou restent bloquées dans le quintile inférieur et seule une part très faible des pauvres parviennent à s'élever dans l'échelle des revenus.

Enfin, un mécanisme particulier d'enlèvement dans les difficultés financières est le surendettement. La centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique permet de lutter contre celui-ci. Toutefois, les dispositions de la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ne permettent pas d'exploiter ces informations pour dresser un portrait des personnes surendettées.

La Banque de France (2009) réalise des enquêtes spécifiques destinées à mettre en évidence les grandes modifications quantitatives et sociologiques liées au surendettement. Ces enquêtes montrent que le surendettement passif, c'est-à-dire lié à un « accident de la vie » (perte d'emploi, maladie, divorce), est nettement plus fréquent que le surendettement actif, c'est-à-dire provenant d'un recours excessif au crédit. Dans les trois quart des cas, le surendettement est passif. La perte de l'emploi constitue le facteur dominant à l'origine des situations de surendettement (32 p.c. des causes recensées), à côté des autres motifs principaux que sont le divorce ou la séparation (15 p.c.) et la maladie ou l'accident (11 p.c.). La relative faiblesse des ressources des ménages surendettés et l'absence de patrimoine les rendent très vulnérables face aux aléas de la vie.

Conclusions

Grâce aux enquêtes sur les revenus et les conditions de vie, nous disposons d'une source harmonisée permettant de dresser le portrait des inégalités et de la pauvreté, tant au niveau belge qu'europpéen. La distribution des revenus disponibles paraît légèrement plus égalitaire en Belgique qu'en moyenne dans l'UE15 et quelque 15 p.c. de la

population vivent sous le seuil de pauvreté dans notre pays, pour 16 p.c. dans l'UE15.

Le taux de pauvreté perçue – au sens où elle repose entièrement sur l'appréciation subjective des personnes interrogées – est bien supérieur en Belgique au taux de la pauvreté basé sur les revenus relatifs. Cette particularité est aussi présente en France, alors que la situation inverse prévaut au Royaume-Uni. Cela reflète en partie les valeurs de la société et l'importance des solidarités informelles sur lesquelles les familles les plus démunies peuvent compter.

Pour les ménages comprenant des membres en âge de travailler, le travail est une bonne protection contre la pauvreté, sous réserve d'un nombre suffisant d'heures travaillées et du niveau de rémunération. En Belgique, l'existence du salaire minimum tend à limiter le nombre de travailleurs pauvres. Il est circonscrit aux situations dans lesquelles les personnes n'obtiennent pas de travail stable et oscillent entre travail, chômage et inactivité, ou n'ont qu'un travail à temps partiel, insuffisant pour assurer le revenu nécessaire.

L'importance de la situation au regard de l'emploi est notamment illustrée en Belgique par la différence des taux de pauvreté selon la région, même si d'autres facteurs interviennent comme la différence en termes de structure démographique (type de ménage, etc.) ou de statut d'occupation du logement.

Le revenu disponible tel qu'il ressort de l'enquête SILC ne tient pas compte pour les ménages propriétaires de leur habitation d'un revenu implicite sous la forme d'un loyer imputé. De même, certains avantages subventionnés (gratuité des transports publics pour certaines catégories de personnes, soins à domicile, etc.) ne sont pas considérés comme faisant partie du revenu disponible. Les différences entre pays et entre sous-groupes de population en ces matières influencent indubitablement les résultats obtenus, en particulier pour les personnes âgées.

Comme dans les autres pays de l'UE15, les célibataires avec charge d'enfants constituent le groupe de ménages le plus exposé à la pauvreté. Le taux de pauvreté des familles monoparentales est sensiblement plus élevé en Belgique qu'en moyenne dans l'UE15 et la situation est surtout aigüe chez les ménages où l'intensité de travail est faible. Cela pourrait indiquer que les services de crèche et de garderie restent insuffisamment accessibles aux familles monoparentales.

En Belgique comme dans un grand nombre d'autres pays européens, la proportion de retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté est plus élevée que parmi la population

d'âge actif. Cependant, étant donné que le patrimoine des personnes plus âgées est en moyenne plus important que celui des plus jeunes, la situation des aînés est plus favorable que ce qu'indique la comparaison des taux de pauvreté.

La formation est un facteur clé pour l'emploi. Un niveau de formation élevé va de pair avec une moins grande probabilité tant de devenir pauvre et que de le rester longtemps. Assurer pour tous l'accès à une formation de qualité est donc un moyen essentiel de promouvoir l'égalité des chances.

Les données longitudinales montrent qu'il existe à tout moment un nombre important de personnes qui tombent dans la pauvreté ou en sortent. En comparaison des autres pays européens, la Belgique connaît un taux moyen d'entrée dans la pauvreté très bas, mais également un taux de sortie peu élevé. La pauvreté serait donc plus persistante en Belgique qu'en moyenne au niveau européen. Les données restent toutefois parcellaires. En outre, il serait utile de les compléter par des données sur les différences de patrimoine entre les ménages.

Bibliographie

- Banque de France (2009), « Typologie des situations de surendettement », *Bulletin de la Banque de France*, 1^{er} trimestre, 175.
- Cantillon B. (2009), « Crisis and the welfare state: the need for a new distributional agenda », *The foundation for Law, Justice and Society*, University of Oxford.
- Comité d'étude sur le vieillissement (2009), *Rapport annuel*, Bruxelles (<http://www.plan.be>).
- De Blander R. et I. Nicaise (2009), « Shooting at moving targets: Short- versus long-term effects of anti-poverty policies », in Zaidi A., A. Harding et P. Williamson (eds), *New frontiers in microsimulation modelling*, Farnham, Ashgate Publishing.
- De Doncker H. (2006), *Crédits aux particuliers – Analyse des données de la Centrale des Crédits aux Particuliers*, BNB, Working Paper 78.
- Decoster A. (2007), « Hoofdstuk 13: Ongelijkheid, armoede en herverdeling » in Decoster A., Berlage L. et al. (2007), *Inleiding tot de economie*, Universitaire Pers Leuven.
- Desrosiers H. et M. Simard (2007), « Pauvreté monétaire, pauvreté subjective durant la petite enfance: l'éclairage des données longitudinales », Institut de la statistique du Québec, communication dans le cadre de la Chaire Quetelet « Dynamiques de pauvretés et vulnérabilités. Mesures et processus explicatifs en démographie et en sciences sociales », Louvain-la-Neuve, novembre.
- DGSIE (2010), *Les chiffres de la pauvreté: principaux résultats de l'enquête EU-SILC 2008*, Bruxelles (<http://statbel.fgov.be>).
- Eurostat (2010), *Combating poverty and social exclusion: A statistical portrait of the European Union*, Bruxelles.
- Guio A.-C. (2009), *What can be learned from material deprivation indicators in Belgium and its regions?*, IWEPS Discussion papers 901.
- Institut bruxellois de statistique et d'analyse (2009), *Indicateurs statistiques de la Région de Bruxelles-capitale édition 2008*, Bruxelles (www.statbru.irisnet.be).
- OCDE (2008), *Croissance et inégalités*, Paris.
- OECD (2009), *Pensions at a Glance*, Paris.
- Ravallion M. (1998), *Poverty lines in theory and in practice*, World Bank, LSMS Working Paper 133.
- SPF Sécurité sociale (2008), *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 (Belgique)*, Bruxelles.
- Van Kerm P. et M. Noel Pi Alperin (2010), *Inequality, growth and mobility: The intertemporal distributions of income in European countries*, paper presented at the 2010 Conference of the "Network for the analysis of the EU-SILC", Warsaw, March 25-26.
- Vrancken J., G. Campaert, D. Dierckx et A. Van Haarlem (2009), *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2009*, Acco.