

Suivi de la convergence dans l'Union européenne

Convergence vers le haut du bien-être matériel: un recul lié à la COVID-19 est-il inévitable?



Toute citation de la présente note d'orientation doit être accompagnée de la référence suivante:
Eurofound (2020), *Convergence vers le haut du bien-être matériel: un recul lié à la COVID-19 est-il inévitable?* Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Auteurs: Massimiliano Mascherini, Hans Dubois et Praxis Center for Policy Studies

Directeurs de recherche: Massimiliano Mascherini et Hans Dubois (Eurofound)

Projet de recherche: Suivi de la convergence en matière de protection sociale (191004) et Suivi de la convergence des conditions de vie (191003)

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

La présente note d'orientation et tous les documents connexes sont disponibles en ligne à l'adresse suivante: <http://eurofound.link/ef20025>

© Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2020

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Pour toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non couverts par le droit d'auteur d'Eurofound, l'autorisation doit être obtenue directement auprès des titulaires du droit d'auteur.

Image de couverture: © Ranta Images/Adobe Stock

Autres images: p. 1 © jollier_/Adobe Stock; p. 2 © Monkey Business/Adobe Stock;

p. 5 © Bits and Splits/Adobe Stock; p. 18 © Zoran/Adobe Stock; p. 20 © Thomas Bethge/Shutterstock.

Toute question relative au droit d'auteur doit être adressée par écrit à l'adresse suivante:
copyright@eurofound.europa.eu

Il est possible que des recherches effectuées avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020 et publiées après cette date comportent des données relatives aux 28 États membres de l'Union. À compter de cette date, les recherches ne portent, sauf indication contraire, que sur les 27 États membres de l'Union (EU-28 moins le Royaume-Uni).

Le présent rapport présente les résultats de recherches menées avant la flambée de COVID-19 qui a touché l'Europe en février 2020. C'est pourquoi les données qu'il contient ne tiennent pas compte de cet événement.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) est une agence tripartite de l'Union européenne instaurée en 1975. Son rôle est de fournir des informations dans le domaine des politiques sociales et liées au travail conformément au règlement (UE) 2019/127.

Version imprimée: ISBN: 978-92-897-2144-8 ISSN: 2599-8145 doi:10.2806/70275 TJ-AR-20-006-FR-C
PDF: ISBN: 978-92-897-2146-2 ISSN: 2599-8188 doi:10.2806/650131 TJ-AR-20-006-FR-N

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Téléphone: (+353 1) 204 31 00

Courriel: information@eurofound.europa.eu

Site web: www.eurofound.europa.eu



Introduction

Le bouleversement des conditions de travail et de la vie quotidienne provoqué par la pandémie de COVID-19 dans toute l'UE est sans précédent. De nombreux travailleurs ont perdu leur emploi dans les semaines qui ont suivi l'apparition du virus, et beaucoup d'autres risquent de se retrouver au chômage dans les mois à venir avec la deuxième vague du virus et les nouvelles mesures de restriction mises en place par les États membres pour contrôler l'épidémie. Les craintes que cet impact économique se traduise par une régression du bien-être matériel de la population de l'UE sont très fortes.

La crise économique de 2008-2013 a mis en évidence la corrélation étroite qui existe entre ralentissement économique et déclin du bien-être matériel. Aujourd'hui, le risque est grand de voir l'histoire se répéter, les inégalités économiques entre Européens se creuser, et les disparités entre États membres s'accroître.

La convergence économique et sociale vers le haut des États membres est l'un des principaux objectifs de l'UE, et le socle européen des droits sociaux a été institué dans le but précis d'orienter les États membres vers la réalisation de ce but. La convergence vers le haut a été interrompue dans le sillage du krach de 2008, qui a vu les performances des États membres

se détériorer et les écarts entre eux se creuser au regard des indicateurs de croissance économique, de fonctionnement du marché du travail et de conditions de vie. La convergence est repartie vers le haut avec la reprise économique en 2014, mais la crise de la COVID-19 met une nouvelle fois à rude épreuve cet objectif à long terme.

La présente note d'orientation se penche sur les progrès accomplis par l'UE dans le domaine de l'amélioration du bien-être matériel des Européens, au cours des 12 années allant de 2007 à 2018, en examinant les tendances de convergence vers le haut par rapport à plusieurs indicateurs. Elle met l'accent sur une leçon essentielle de la crise de 2008-2013, qui vient éclairer la crise que nous traversons actuellement: l'importance d'une action politique rapide pour atténuer l'impact d'un choc économique.

Après un aperçu des mesures prises par l'UE et ses États membres pour amortir les difficultés sociales découlant de la pandémie, la discussion se tourne vers la possibilité d'adopter, à l'échelle de l'UE, une approche commune des régimes de protection du revenu minimum, afin d'étendre la protection contre la pauvreté à l'ensemble des Européens et de prévenir la divergence en Europe.



Contexte politique

L'objectif de convergence vers le haut

La convergence vers le haut en matière de progrès économique et social est fondamentale pour garantir la cohésion et la légitimité de l'UE. Certains avancent que la divergence économique entre les États membres sape la promesse d'une prospérité économique partagée, promesse qui était au cœur de la création de l'UE dès ses origines. Les divergences sociales et les inégalités croissantes au sein des États membres minent la cohésion sociale et compromettent l'objectif ultime de l'UE d'améliorer les conditions de vie. La récession de 2008-2013 a précisément été une période de telle divergence, notamment en ce qui concerne le marché du travail et les conditions de vie. Si la convergence vers le haut a repris avec le retour de la croissance, les États membres et les différents sous-groupes de population n'ont pas tous bénéficié de la même manière de la reprise économique, les performances économiques et sociales des États membres évoluant à des rythmes différents. Le constat de cette reprise inégale a été à l'origine de l'instauration du socle européen des droits sociaux.

La réponse à la COVID-19

Avec la pandémie de COVID-19, l'UE a de nouveau été plongée dans la crise, mais les gouvernements et les dirigeants de l'Union ont adopté une approche différente de celle suivie lors de la précédente récession. En effet, l'UE, en coopération avec ses États membres, a mis en œuvre de multiples initiatives ciblant un large éventail de domaines stratégiques, dans le but de renforcer la réponse européenne à la crise et d'atténuer l'impact de la pandémie. La réponse européenne aurait certes pu être mieux coordonnée dans les premières semaines de la crise, mais l'UE a réagi rapidement pour soutenir les systèmes de santé nationaux et coordonner des programmes de recherche visant à découvrir des traitements efficaces contre la maladie. L'Union a ensuite assoupli ses règles en matière d'aides d'État, et les règles budgétaires ont été rendues beaucoup plus flexibles pour permettre aux gouvernements d'injecter des liquidités dans l'économie de façon à soutenir les entreprises et les emplois. Elle a également mis en place des plans de sauvetage d'urgence. Le fonds paneuropéen de garantie apporte un soutien financier aux entreprises (en particulier aux petites et moyennes entreprises ou PME). L'instrument SURE («Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency») aide les États membres à mettre en œuvre des programmes de travail à court terme pour préserver les emplois pendant la pandémie. Un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes, qui prévoit une nouvelle garantie pour la jeunesse, a été lancé le 1^{er} juillet 2020.

De plus, face aux prévisions négatives concernant l'ampleur de l'impact de la pandémie, les États membres sont parvenus à un accord sur le fonds de relance NextGenerationEU lors du Conseil de l'Union européenne du 21 juillet 2020. Cette initiative d'un montant de 750 milliards d'euros, qui vise à soutenir la réponse économique des États membres aux répercussions économiques de la COVID-19, permettra de mutualiser une partie des coûts au niveau de l'UE, introduisant ainsi un certain partage des risques budgétaires et l'émission centralisée de dette.

La politique de lutte contre la pauvreté

Au fil des décennies, l'UE a mené plusieurs initiatives visant à réduire les difficultés économiques de sa population et à soutenir et renforcer la dimension sociale de l'UE. En particulier, des fonds de l'UE ont été transférés aux États membres les plus pauvres afin de contribuer au développement régional. L'UE s'est également fixée pour objectif de réduire la pauvreté grâce à des initiatives telles que le

Fonds européen d'aide aux plus démunis. Elle étudie actuellement la possibilité de fixer des niveaux de salaires minimaux. La recommandation du Conseil de 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale affirme le droit «à des ressources et prestations suffisantes pour vivre d'une manière compatible avec la dignité humaine». Sur cette base, un cadre de référence sur le revenu minimum (couvrant les composantes d'adéquation, de couverture et d'activation) a été intégré dans le semestre 2019, qui identifie des leviers politiques et définit des principes généraux en matière d'orientation stratégique.

Dans ce contexte, après avoir passé en revue les tendances à la convergence vers le haut du bien-être matériel, cette note d'orientation recense les avantages et les inconvénients des politiques de revenu minimum et examine la possibilité de renforcer le rôle de l'UE dans la coordination de ces politiques, afin d'apporter une réponse plus complète à la lutte contre les faibles niveaux de bien-être matériel en Europe.

Principales conclusions

La présente note d'orientation examine la convergence vers le haut au regard de huit indicateurs: le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE), la pauvreté au travail, la très faible intensité de travail, l'inégalité des revenus, le risque de pauvreté (AROP), la privation matérielle grave, la difficulté à joindre les deux bouts et les arriérés de paiements.

- Sur ces huit indicateurs, quatre s'étaient améliorés en 2018 par rapport à 2007: le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, la privation matérielle grave, la très faible intensité de travail et la difficulté à joindre les deux bouts. Malgré la détérioration des huit indicateurs à la suite du krach économique de 2008, ces quatre indicateurs se sont améliorés avec la reprise économique de 2014, ce qui indique que le bien-être matériel est particulièrement vulnérable aux cycles économiques.
- Les écarts entre les États membres au regard de trois de ces indicateurs se sont resserrés, dénotant ainsi une convergence vers le haut: le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, la privation matérielle grave et la très faible intensité de travail. Les pays ont, en revanche, divergé sur la difficulté à joindre les deux bouts, ce qui indique une divergence vers le haut.
- L'indicateur des arriérés de paiements a, lui aussi, été affecté par le cycle économique d'expansion et de contraction, mais le niveau moyen en 2018 ne s'était pas entièrement redressé par rapport à 2007, et l'indice faisait état de tendances divergentes entre les États membres.
- La pauvreté au travail, l'inégalité des revenus et le risque de pauvreté – autant d'indicateurs qui mesurent l'inégalité – semblent moins sensibles aux cycles économiques. Les niveaux de ces indicateurs ont légèrement augmenté au cours de la période étudiée et les différences entre les États membres se sont réduites, ce qui témoigne d'une convergence vers le bas.
- Même pour les indicateurs ayant affiché une convergence vers le haut, l'évolution n'a pas été positive dans tous les États membres et certains d'entre eux n'ont pas convergé. Il est impératif de poser les bases pour faire en sorte que, lors de la prochaine reprise, aucun État membre ne soit laissé pour compte.
- L'insensibilité des indicateurs d'inégalité au redémarrage économique fait apparaître la nécessité d'une amélioration plus structurelle de la situation des groupes sociaux aux revenus les plus faibles.
- L'un des enseignements de la précédente crise est qu'il faut rapidement prendre des mesures politiques en réponse à la pandémie de COVID-19 pour éviter une aggravation des difficultés matérielles et pour contrebalancer les performances divergentes des États membres. Il faut aider les Européens à s'adapter et à surmonter les difficultés liées à la dégradation des conditions socioéconomiques.
- Les politiques de protection du revenu minimum se sont récemment imposées au cœur du débat politique en raison de leur éventuelle utilité pour lutter contre la pauvreté et combler les lacunes des filets de sécurité sociale, notamment pour les personnes qui occupent de nouvelles formes de travail et d'emploi et qui ne sont couvertes par aucun régime de chômage.
- La coordination européenne de ces programmes permettrait d'étendre les régimes de chômage aux particuliers et aux ménages qui ont besoin d'une aide dans l'UE. Il ne fait aucun doute que le socle européen des droits sociaux donne à l'UE les moyens de franchir ce pas.



Analyse des données disponibles

La présente note d'orientation examine la convergence vers le haut des États membres au regard de certains indicateurs du bien-être matériel. La convergence vers le haut se définit comme une amélioration des performances moyennes des États membres vers la réalisation d'un objectif stratégique (en l'occurrence, un meilleur bien-être matériel), combinée à une réduction des disparités entre les États membres. En adoptant la méthodologie développée par Eurofound (2018), la convergence vers le haut est mesurée ici comme une sigma-convergence (réduction des disparités dans les performances des États membres sur une certaine durée), combinée à des changements dans les niveaux moyens non pondérés d'un indicateur donné. Les modèles suivants peuvent être identifiés:

- convergence vers le haut (amélioration des performances et réduction des disparités)
- convergence vers le bas (diminution des performances et réduction des disparités)
- divergence vers le haut (amélioration des performances et augmentation des disparités)
- divergence vers le bas (diminution des performances et augmentation des disparités)

L'analyse s'appuie sur huit indicateurs (tableau 1). Six des indicateurs sont tirés du tableau de bord social, qui permet de suivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Ces indicateurs sont complétés par des indicateurs tirés des cadres d'Eurostat sur la privation matérielle et la sécurité économique. Plusieurs de ces indicateurs font également partie du tableau de bord du suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale, qui fait appel à un ensemble d'indicateurs sociaux clés de l'UE pour suivre l'évolution de la situation sociale dans l'UE.

L'analyse couvre la période comprise entre 2007 (pic de la période d'expansion précédente) et 2018 (l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles pour tous les indicateurs au moment de la rédaction du présent document). En raison du manque de données disponibles, il n'a pas été possible de mesurer l'impact de la crise de la COVID-19. Cependant, la corrélation entre les tendances des indicateurs et les fluctuations du cycle économique donne une idée de la façon dont la crise pourrait évoluer.

Tableau 1: Détail des indicateurs de bien-être matériel analysés

Nom	Description	Cadre
Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE)	Le pourcentage de personnes menacées de pauvreté après transferts sociaux (c'est-à-dire la pauvreté de revenu), souffrant de privations matérielles graves ou vivant dans des ménages à très faible intensité de travail	Indicateur principal du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Conditions de vie et pauvreté
Pauvreté au travail	Le pourcentage de personnes employées âgées de 18 ans ou plus et dont le revenu est inférieur au seuil de risque de pauvreté, lequel est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux)	Indicateur secondaire du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Revenu (dont celui lié à l'emploi)
Très faible intensité de travail	Le pourcentage de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (population âgée de 0 à 59 ans)	Indicateur secondaire du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Revenu (dont celui lié à l'emploi)
Inégalité de revenus	Le rapport entre le revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et celui perçu par les 20 % ayant le revenu le plus faible (quintile inférieur)	Indicateur principal du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Inégalité et mobilité sociale ascendante
Risque de pauvreté (AROP)	Le pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux)	Indicateur secondaire du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Conditions de vie et pauvreté
Privation matérielle grave	Le pourcentage de personnes qui ne peuvent pas se permettre au moins quatre des neuf éléments matériels suivants: 1) remboursements hypothécaires, loyers ou factures courantes; 2) la capacité à chauffer convenablement son domicile; 3) la capacité à faire face à des dépenses imprévues; 4) la capacité à manger régulièrement de la viande ou des protéines; 5) la capacité à partir en vacances; 6) la possession d'un téléviseur; 7) la possession d'un lave-linge; 8) la possession d'une voiture; 9) la possession d'un téléphone	Indicateur secondaire du tableau de bord social Dimension: Égalité des chances et accès au marché du travail - Conditions de vie et pauvreté
Difficulté à joindre les deux bouts	Le pourcentage de ménages ayant de grandes difficultés à joindre les deux bouts	Cadre d'Eurostat sur la privation matérielle - indicateur secondaire
Arriérés de paiements	Le pourcentage de ménages ayant des arriérés de paiements sur des remboursements hypothécaires ou des loyers, des factures courantes ou des mensualités de location-vente	Cadre d'Eurostat sur la sécurité économique - indicateur secondaire

Convergence du bien-être matériel

Tendances générales

Les tendances enregistrées par la plupart des indicateurs du bien-être matériel sur les 12 années allant de 2007 à 2018, sont fortement associées aux hausses et aux baisses du cycle économique, avec généralement une

convergence vers le haut en période de croissance et une divergence vers le bas en période de récession.

Tous les indicateurs se sont dégradés entre 2008 et 2014 environ. On a ainsi constaté, par exemple, une augmentation du pourcentage de personnes menacées de pauvreté, qui a été associée à un accroissement des disparités entre les États membres. La reprise économique s'est traduite par une

Tableau 2: Résumé des résultats, 2007-2018, UE27

Convergence vers le haut	Divergence vers le haut	Convergence vers le bas	Divergence vers le bas
AROE Privation matérielle grave Très faible intensité de travail	Difficulté à joindre les deux bouts	Pauvreté au travail Risque de pauvreté Inégalité de revenus	Arriérés de paiements

amélioration des performances des États membres, avec une baisse du pourcentage de personnes menacées de pauvreté, accompagnée d'une réduction des différences entre les États membres.

Pour certains indicateurs, l'amélioration des performances pendant la reprise a été plus forte que la détérioration enregistrée pendant la crise. Dans l'ensemble, il y a donc eu convergence vers le haut entre 2007 et 2018. Pour d'autres indicateurs, les améliorations enregistrées durant la reprise n'ont pas été suffisantes pour retrouver les niveaux d'avant-crise (en ce qui concerne aussi bien la valeur moyenne de l'UE que les disparités), en sorte qu'il n'y a pas eu de convergence vers le haut.

Globalement, seuls quatre des huit indicateurs se sont améliorés au cours de la période étudiée (tableau 2). Les États membres ont convergé au regard de trois d'entre eux, mais ont divergé au regard du quatrième (difficulté à joindre les deux bouts). Les quatre autres indicateurs ont présenté une tendance à la baisse et les États membres ont affiché une convergence au regard de trois d'entre eux. En ce qui concerne le quatrième indicateur, la convergence constatée pendant la reprise n'a pas suffi à annuler la divergence observée pendant la récession.

Cette corrélation entre les performances de l'UE en matière de réduction des inégalités matérielles, d'un côté, et le cycle de croissance et de contraction économique, de l'autre, n'est pas une surprise. Elle n'en est pas moins très inquiétante alors que l'impact de la pandémie de COVID-19 devient de plus en plus visible et que l'Europe est confrontée à sa plus grande crise économique depuis la Seconde Guerre mondiale. Les États membres n'ont pas réussi à renforcer leur résilience économique et sociale pendant la reprise économique de 2014-2019. Or, si l'UE échoue une fois de plus à mettre en place une stratégie de relance coordonnée, il est probable que l'on assiste à nouveau à une détérioration et à une divergence des mesures de stimulation, avec des scénarios similaires, voire pires, à ceux observés lors de la précédente crise.

Le risque de pauvreté, la pauvreté au travail et l'inégalité des revenus ont affiché une tendance plutôt stable avec une alternance de phases de détérioration et de convergence. Le risque de pauvreté et la pauvreté au travail étant tous deux des indicateurs de la pauvreté relative (c'est-à-dire par rapport au revenu médian), ils peuvent être considérés comme des mesures de différents aspects de l'inégalité – et pas seulement de l'inégalité des revenus – mettant en évidence la situation des personnes aux revenus les plus faibles. La stabilité dans le temps de ces indicateurs est préoccupante. En effet, l'histoire récente laisse penser que, même une fois la crise de la COVID-19 passée, les indicateurs ne convergeront vers le haut que si des actions politiques fortes sont engagées.

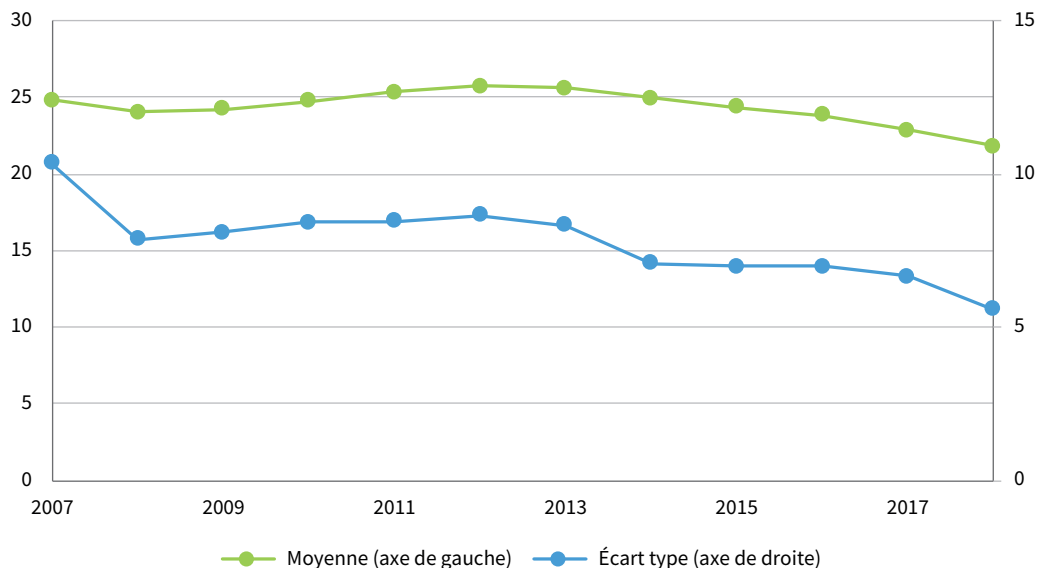
Tendances des indicateurs

La performance de l'UE par rapport à chaque indicateur représente une valeur moyenne calculée à partir des moyennes non pondérées des États membres de l'UE27. La convergence est mesurée à l'aide de l'écart type (appelé sigma-convergence); une diminution de l'écart type indique une convergence, tandis qu'une augmentation indique une divergence. Ces concepts sont expliqués en détail dans le rapport d'Eurofound intitulé *Convergence vers le haut dans l'UE: concepts, mesures et indicateurs*.

AROE

Le pourcentage de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROE) est un indicateur de référence du tableau de bord social. Les performances de l'UE par rapport à cet indicateur se sont améliorées au cours des 12 années, passant de 24,8 % en 2007 à 21,8 % en 2018. Toutefois, cette baisse n'a pas été constante. Ainsi, le pourcentage de personnes dans cette situation a augmenté pendant la grande récession, pour atteindre un pic de 25,7 % en 2012. Les disparités dans les performances des États membres ont reculé au cours de la période, ce qui signifie que la tendance est à la convergence vers le haut (figure 1).

Figure 1: Convergence vers le haut du taux AROPE, UE, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

Les pays ayant enregistré le taux AROPE le plus élevé en 2008, comme la Bulgarie, la Lettonie ou la Roumanie, ont en partie rattrapé les pays les plus performants. La Pologne retient tout particulièrement l'attention. En 2008, son taux AROPE était supérieur à la moyenne (30,5 %), mais il a ensuite diminué de 11,6 points de pourcentage pour atteindre 18,9 % en 2018, se situant ainsi sous la moyenne de l'UE. Malheureusement, en 2018, le taux AROPE par rapport à 2007 n'avait pas baissé dans tous les États membres. Plusieurs pays, dont le Danemark, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne et la Suède, ont enregistré des augmentations.

Privation matérielle grave

Les mauvaises conditions économiques, le manque d'emploi et les faibles revenus sont les principales causes de la privation matérielle. La privation est considérée comme grave si les personnes sont dans l'impossibilité d'acheter quatre des neuf éléments matériels communs du ménage (voir tableau 1). La crise économique a accru le pourcentage de personnes souffrant de privations matérielles graves, qui est passé de 10 % en 2008 à 12 % en 2012. La situation s'est améliorée avec la reprise et, en 2018, ce chiffre était retombé à 7 %. Au cours de cette même période, les disparités entre les États membres ont considérablement diminué, notamment grâce au fort rattrapage des États membres d'Europe

orientale, en particulier l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie et la Pologne. L'indicateur de privation matérielle grave a affiché une tendance générale à la convergence vers le haut (figure 2).

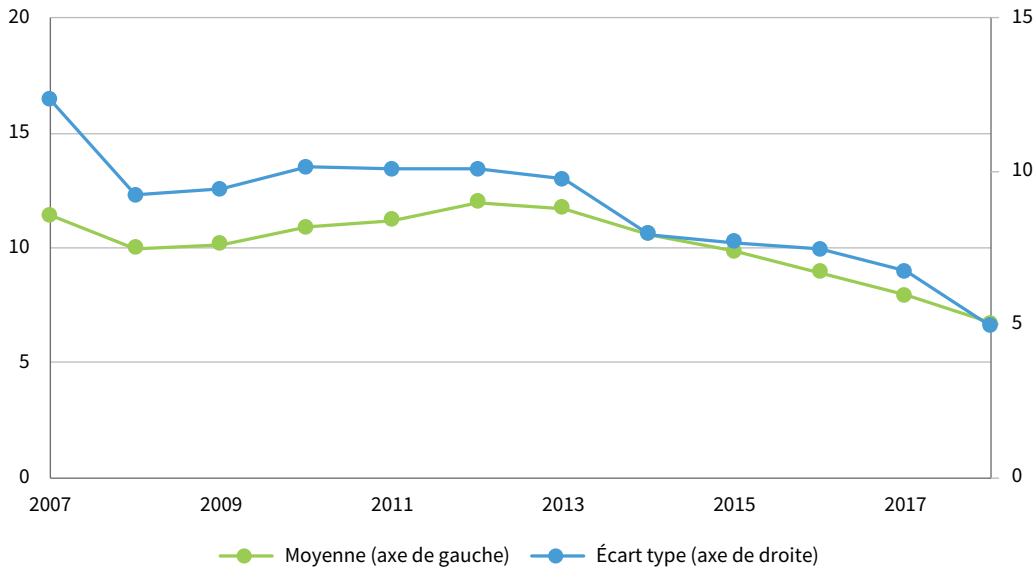
Sur l'ensemble de la période, le taux de privation matérielle grave a baissé dans tous les pays, sauf au Danemark, en Grèce, en France, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Espagne.

Très faible intensité de travail

La quantité de travail rémunéré effectué par les membres du ménage est un facteur déterminant pour savoir si un ménage souffre d'un faible niveau de bien-être matériel ou d'exclusion. Le pourcentage de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail a diminué au cours de la période étudiée, tout comme les disparités entre les États membres, si bien que l'UE a connu une convergence vers le haut au regard de cet indicateur. L'amélioration a certes été faible, mais des fluctuations ont été constatées tout au long du cycle économique. En 2007, 9,1 % des Européens vivaient dans des ménages à très faible intensité de travail, mais ce taux a commencé à augmenter en 2010 pour atteindre un pic de 10,9 % en 2014. Par la suite, il a rapidement diminué pour tomber à 8,5 % en 2018 (figure 3).

La prévalence n'a cependant pas diminué dans tous les pays. En effet, des augmentations ont

Figure 2: Convergence vers le haut du taux de privation matérielle grave, 2007-2018, UE27



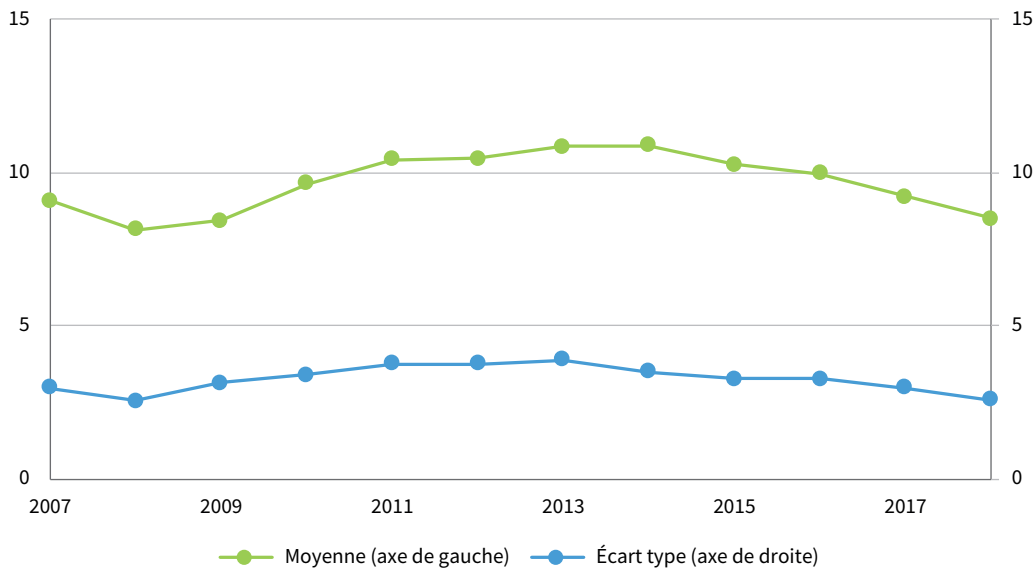
Source: Eurostat, calculs des auteurs

été enregistrées dans les pays méditerranéens, notamment à Chypre, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne, ainsi que dans les États baltes, en Finlande, au Luxembourg et en Suède.

Difficulté à joindre les deux bouts

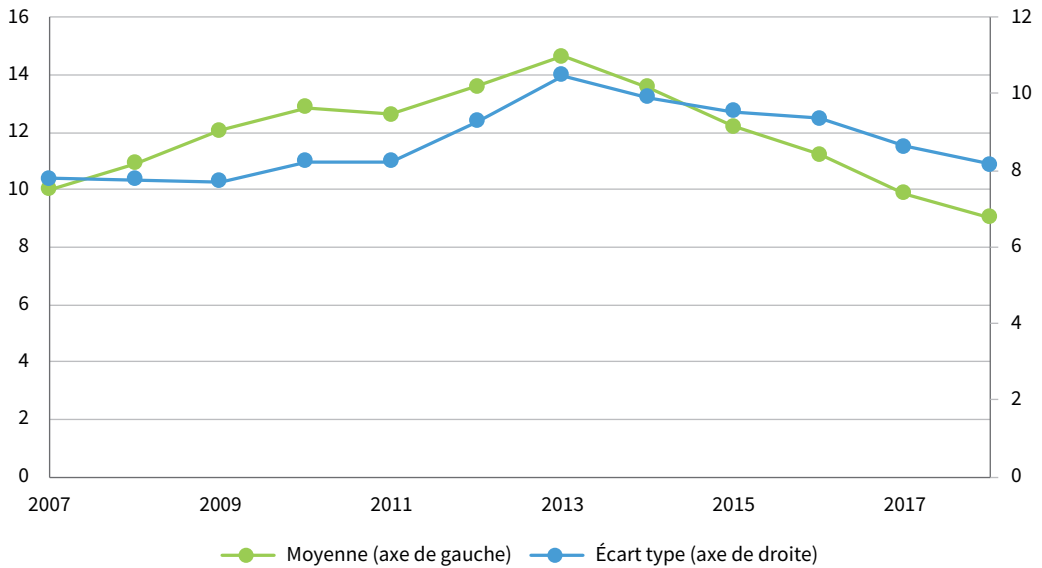
La crise économique a laissé des traces sur le niveau de vie matériel de la population. Le pourcentage de personnes ayant des difficultés à joindre les deux bouts a augmenté après le

Figure 3: Convergence vers le haut du taux de très faible intensité de travail, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

Figure 4: Divergence vers le haut du taux de difficulté à joindre les deux bouts, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

krach (de 2007 à 2013), puis a baissé chaque année. En 2018, le pourcentage était légèrement inférieur à celui de 2007 (9,0 % contre 10,0 %). Les disparités entre les pays ont suivi une évolution similaire, dans la mesure où les pays de l'UE ont divergé au cours de la période 2007-2013 et convergé chaque année depuis lors. En 2007-2018, la trajectoire globale a été marquée par une divergence vers le haut (figure 4).

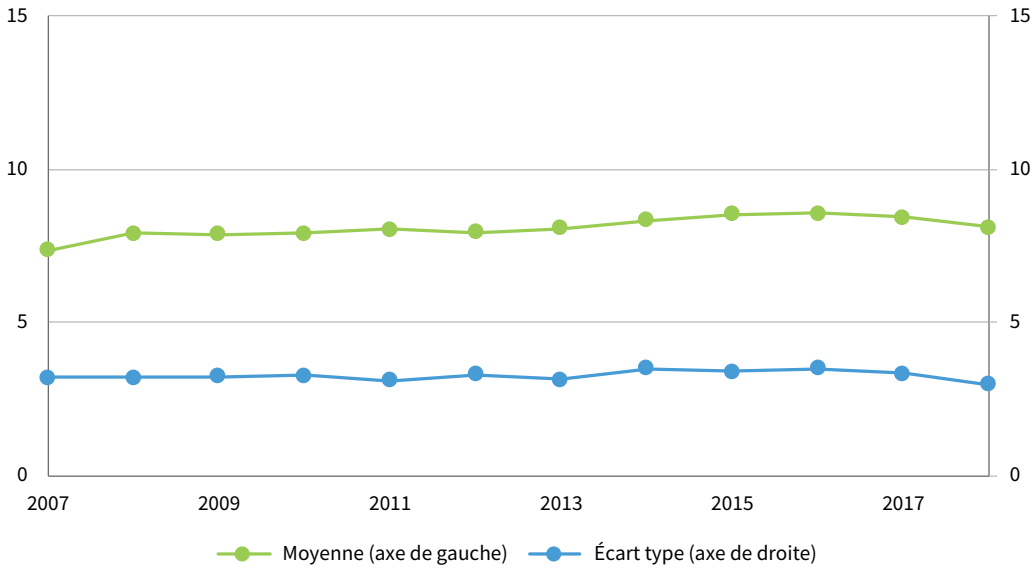
Pauvreté au travail

En dépit du redressement de l'économie européenne à partir de 2014, le pourcentage de travailleurs en situation de pauvreté au travail, qui est passé de 7,4 % en 2007 à 8,1 % en 2018, était plus élevé en 2018 qu'avant la crise. Ce

chiffre est resté plutôt stable entre 2008 et 2013 (oscillant entre 7,9 % et 8,1 %), mais il a ensuite fortement augmenté, pour atteindre 8,6 % en 2016, et n'a cessé de diminuer depuis lors. Malgré la détérioration générale des performances liées à cet indicateur, les pays les moins performants en 2007, en particulier la Grèce et la Roumanie, ont rattrapé une grande partie de leur retard sur les pays les plus performants, de sorte qu'il y a bien eu convergence – certes vers le bas – des États membres (figure 5).

Alors que la Croatie, la Grèce, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, la Pologne et la Roumanie ont vu leurs résultats s'améliorer, tous les autres pays ont enregistré une augmentation du taux de pauvreté au travail.

Figure 5: Convergence vers le bas du taux de pauvreté au travail, 2007-2018, UE27



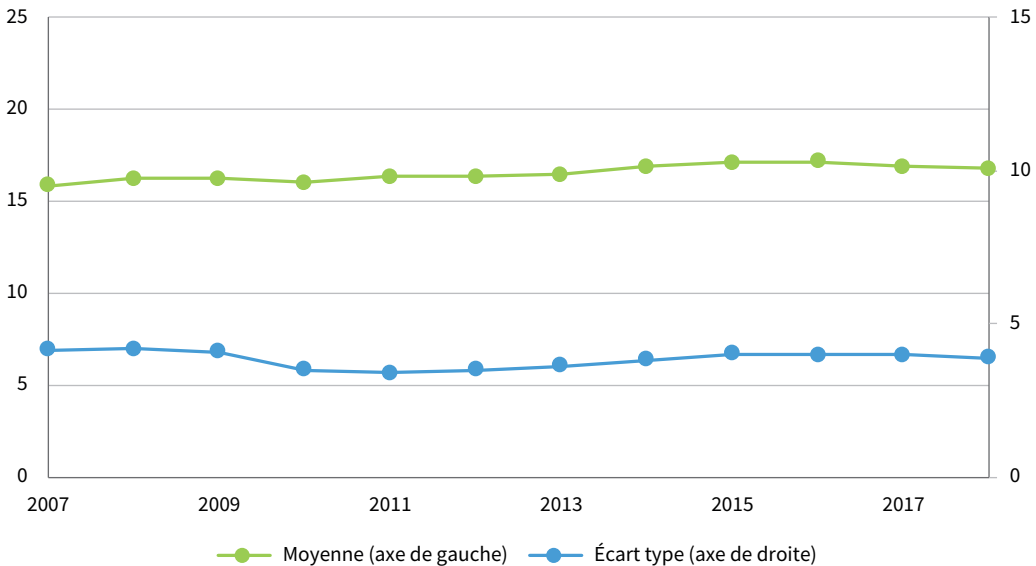
Source: Eurostat, calculs des auteurs

Risque de pauvreté

Le pourcentage de personnes menacées de pauvreté a augmenté progressivement de 2007 à 2016, passant de 15,9 % à 17,1 %. Il a ensuite de nouveau diminué pour atteindre 16,8 % en

2018, ce qui reste supérieur au niveau d'avant-crise. L'écart type ne montre pas de tendance claire au cours du cycle économique, avec une certaine convergence pendant la crise et une certaine divergence après celle-ci. Dans

Figure 6: Convergence vers le bas du taux de risque de pauvreté, UE, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

l'ensemble, les disparités du taux moyen entre les États membres ont baissé, ce qui traduit une certaine convergence. Entre 2007 et 2018, la tendance liée au risque de pauvreté est donc celle d'une convergence vers le bas (figure 6).

Malgré la détérioration générale de l'indicateur, huit pays ont enregistré une amélioration: la Croatie, Chypre, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, la Pologne, le Portugal et la Roumanie.

Si l'on compare ces résultats avec ceux de l'indicateur AROPE, on constate que l'amélioration de cet indicateur tient à la réduction de la prévalence de la faible intensité de travail, tandis que la pauvreté relative ne s'est pas améliorée.

Inégalité de revenus

Le tableau de bord social suit l'évolution des inégalités de revenus grâce au rapport interquintile de revenu, qui compare les revenus du cinquième le plus riche de la population à ceux du cinquième le plus pauvre. Les inégalités de revenus sont passées de 4,8 en 2007 à 4,9 en 2018. L'indicateur n'a

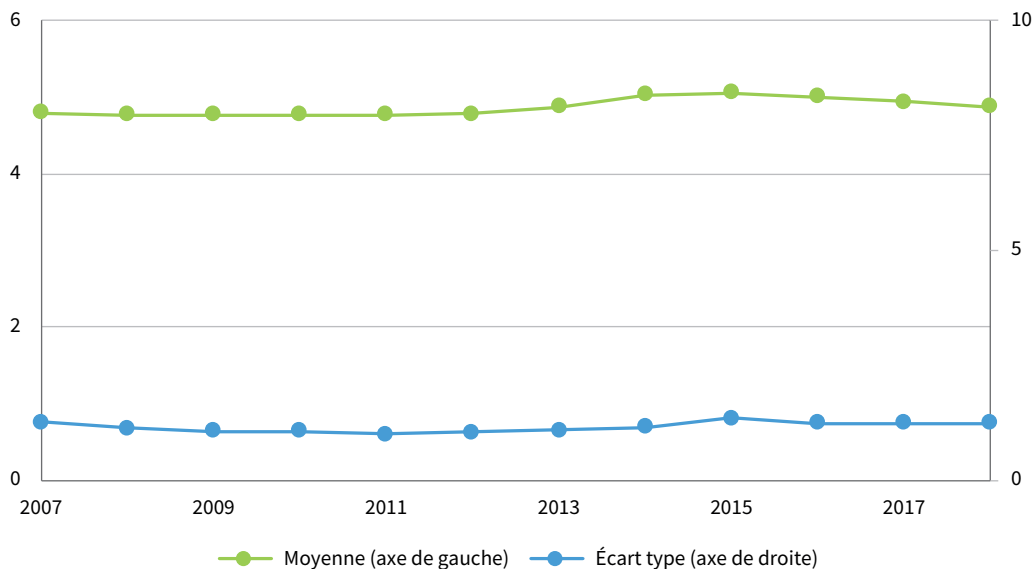
quasiment pas subi de changements jusqu'en 2012, mais il a augmenté sur la période 2012-2015. Depuis 2015, les inégalités de revenus sont reparties à la baisse. Les disparités entre les États membres ont très peu fluctué, mais elles ont légèrement diminué de 2007 à 2018 (avec une légère baisse pendant la crise), en sorte que la tendance a été celle d'une convergence vers le bas (figure 7).

Dans l'ensemble, les inégalités de revenus ont augmenté dans la moitié des États membres, comme en Bulgarie, en Lituanie ou au Luxembourg. À l'inverse, des baisses notables ont été observées en Pologne et au Portugal.

Arriérés de paiements

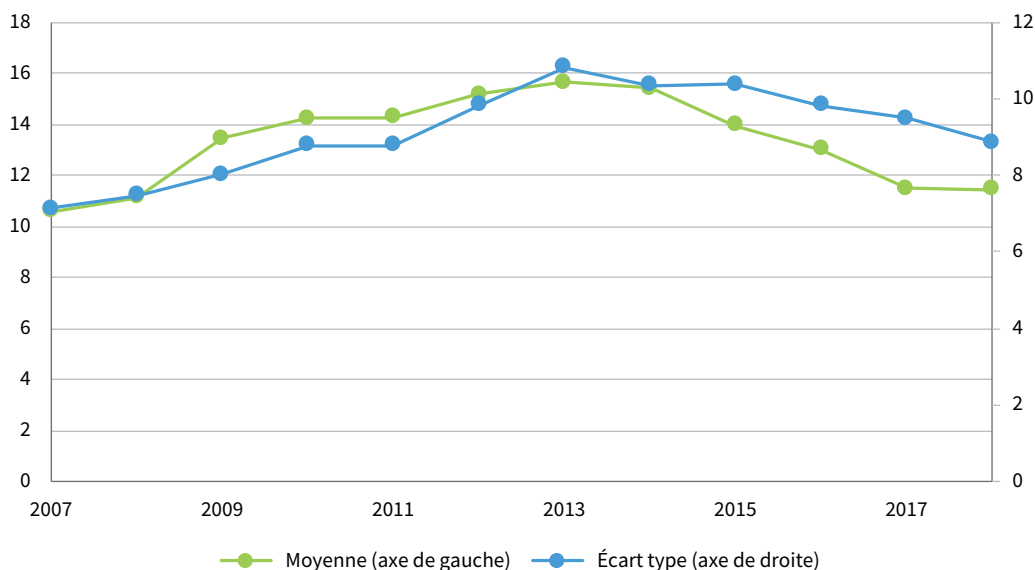
L'impossibilité d'acheter des biens et des services et la privation matérielle se reflètent également dans le pourcentage de personnes confrontées à des arriérés de paiements (remboursements hypothécaires, loyers, factures courantes ou mensualités de location-vente). Le pourcentage de personnes ayant des arriérés de paiements a légèrement progressé sur la période (de 10,6 % à 11,4 %),

Figure 7: Convergence vers le bas du rapport interquintile de revenu, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

Figure 8: Divergence vers le bas du taux d'arriérés de paiements de la population, 2007-2018, UE27



Source: Eurostat, calculs des auteurs

tandis que les disparités entre les États membres ont, elles, légèrement augmenté. Les fluctuations liées au cycle économique sont évidentes. Les niveaux et les différences entre les pays ont ainsi augmenté de manière constante jusqu'en 2014, avant de diminuer rapidement. La baisse observée pendant la reprise a cependant été de moindre ampleur que la hausse qui l'a précédée. Il y a donc eu divergence vers le bas sur la période 2007-2018 (figure 8).

Impact de la COVID-19

La crise de la COVID-19 devrait avoir des conséquences graves et profondes sur l'économie et le marché du travail. Selon les prévisions économiques de l'automne 2020 de la Commission, l'économie de l'UE devrait se contracter de 7,4 % en 2020 avant de croître de 4,1 % en 2021.

L'impact sur les différents États membres variera considérablement, en fonction notamment de leur dépendance à l'égard de secteurs particulièrement touchés par la crise, comme le commerce de détail, le tourisme ou les loisirs. Les pays méditerranéens, fortement dépendants du tourisme, ont été les plus

affectés par la première vague de la pandémie; ils figuraient également parmi les pays les plus pénalisés par la précédente récession. En raison des restrictions de l'activité économique mises en œuvre pour lutter contre le virus, il existe un risque considérable que le marché du travail garde des séquelles à long terme et que les difficultés de liquidité se transforment en problèmes de solvabilité pour un grand nombre d'entreprises et de ménages, avec de réels risques pour la stabilité financière de certains États membres.

On pourrait donc assister à une détérioration du bien-être matériel des citoyens de l'UE. L'enquête électronique d'Eurofound «Vivre, travailler et COVID-19», menée en avril et juillet 2020, a révélé que 11 % des personnes salariées avaient perdu leur emploi au cours de cette période, avec 8 % de personnes au chômage et 3 % de personnes inactives. Les pertes d'emplois, les réductions de salaires, la diminution du temps de travail et la contraction de l'activité auront un impact sur les revenus et les conditions de vie. La situation ne sera toutefois pas la même dans tous les pays, et il est probable que des divergences apparaissent entre les États membres en ce qui concerne le niveau de privation matérielle de la population.

L'enquête a mis en évidence les premiers signes d'une évolution divergente. Ainsi, si, en avril 2020, 38 % des personnes vivant en Europe affirmaient que leur situation financière était pire qu'avant la crise, elles étaient moins de 20 % à l'affirmer au Danemark et au Luxembourg et plus de 50 % en Bulgarie et en Pologne. La reprise économique de chaque État membre dépendra non seulement de l'évolution de la pandémie sur son territoire et des mesures prises pour la contrôler, mais aussi de la structure de son économie et de sa capacité à réagir par des politiques de stabilisation. Par conséquent, les mesures adoptées par les différents États membres pour sortir de la crise détermineront l'ampleur de la détérioration et des tendances à la divergence des indicateurs dans les années à venir.

On ne dispose pas encore de données fiables sur l'impact précis de la pandémie, mais le lien entre les difficultés matérielles et les fluctuations économiques pendant la récession de 2008-2013 devrait alerter les décideurs politiques. Si ces indicateurs se sont rapidement dégradés pendant cette période de récession, ils ont mis beaucoup de temps à rattraper le terrain perdu, et certains n'avaient toujours pas retrouvé leur niveau d'avant-2007 quand la crise sanitaire a éclaté.

Éviter la détérioration et la divergence

La présente section examine brièvement les mesures prises jusqu'à présent par les États membres, dans un grand nombre de domaines stratégiques, pour renforcer la réponse à la crise et atténuer l'impact économique et social de la COVID-19. La discussion se poursuit par une proposition de mesure politique au niveau de l'UE visant à mettre en place un filet de sécurité pour protéger le bien-être matériel de tous les Européens, grâce à une coordination européenne renforcée des régimes de protection du revenu minimum.

Les réponses des États membres

La base de données COVID-19 EU PolicyWatch d'Eurofound a enregistré plus de 400 mesures mises en œuvre par les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux, depuis avril 2020, dans le but d'atténuer rapidement les effets de la crise sur les entreprises, les salariés et les citoyens. Ces initiatives concernent tous les domaines stratégiques.

Aides en nature: Plusieurs États membres (dont la Belgique, la Croatie, l'Italie et l'Espagne) allouent des prestations en nature, telles que des bons alimentaires, pour garantir une aide aux plus démunis. Un système de bons a également été mis en place pour permettre aux personnes chargées de fournir l'aide de bénéficier d'une assistance matérielle de base et de s'approvisionner en équipements de protection.

Impôts et cotisations de sécurité sociale: L'adaptation du système fiscal est un pilier essentiel des options stratégiques mises en œuvre par les États membres pour apporter un soutien financier direct aux particuliers et aux ménages. Parmi les mesures d'urgence adoptées figure l'extension des cotisations de sécurité sociale aux personnes qui n'étaient pas couvertes auparavant. Afin de contribuer au maintien de l'emploi, les gouvernements de certains pays (comme l'Estonie, la Finlande ou l'Espagne) ont différé le paiement des impôts en réduisant ou en reportant des obligations qui, dans le contexte actuel, risquent d'entraîner des fermetures d'entreprises et la perte d'emplois et de revenus pour les travailleurs.

Maintien de l'emploi: Les États membres ont mis l'accent sur les programmes de maintien de l'emploi, notamment en abaissant les conditions d'éligibilité et en étendant le soutien fourni par les régimes de congé maladie et les régimes de protection contre le chômage. Les régimes de protection contre le chômage ont été améliorés grâce à l'instauration de systèmes temporaires de subventions salariales, qui permettent une reprise plus rapide des activités économiques, en particulier pour les PME, et à la suspension des cotisations aux régimes de protection sociale (tels que l'assurance chômage et les allocations de chômage).

Allocations de chômage: Les pays ont également modifié les règles politiques relatives aux allocations et aux prestations de chômage, notamment en assouplissant les conditions d'éligibilité aux prestations et l'application des exigences (Finlande, France et Suède), en étendant les prestations (Autriche, France, Allemagne et Slovaquie) ou en simplifiant le processus de demande en permettant aux demandeurs d'effectuer leur demande en ligne plutôt qu'en personne et d'obtenir un renouvellement automatique (Autriche et Espagne).

Autres dispositifs de soutien: De nombreux travailleurs atypiques et indépendants n'étaient pas couverts par les régimes de maintien dans l'emploi. Dans ces cas, des programmes ciblés, tels que des régimes d'aide à durée limitée ou forfaitaire, ont été mis en place pour répondre aux besoins les plus urgents (avec, par exemple, l'aide aux travailleurs indépendants en Autriche et en Allemagne). Des aides ont également été octroyées aux personnes pour leur permettre de faire face aux coûts de logement, avec un gel des loyers, l'octroi d'allocations de logement et de congés hypothécaires, des moratoires sur les coupures d'électricité et de gaz, ou encore l'aide au paiement des charges courantes. En outre, des aides ont été mises en place pour les personnes devant s'isoler, comme par exemple la protection des revenus pour certains groupes (Chypre, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Portugal et Roumanie).

Un revenu minimum coordonné par l'UE?

Parmi les autres mesures qui pourraient être mises en œuvre pour éviter une spirale ascendante de difficultés matérielles, la coordination européenne des régimes de revenu minimum des États membres constitue une voie à explorer. Ces régimes offrent des prestations monétaires de dernier recours, sous condition de ressources et non contributives, afin de lutter contre l'extrême pauvreté et d'assurer un niveau de vie minimum. Lorsque des allocations familiales et des pensions minimales sont prévues, respectivement, pour les ménages ayant des enfants et les personnes âgées, les régimes de revenu minimum ciblent généralement les personnes en âge de travailler, mais cette couverture pourrait être étendue au-delà de ce groupe.

Il convient de souligner que le revenu minimum diffère du revenu de base, qui n'est soumis à aucun examen des ressources. Les salaires minimums et les allocations de chômage n'entrent pas dans le cadre de cette note d'orientation, même si l'UE étudie actuellement des actions visant à garantir des salaires minimums équitables dans toute l'UE. Toutefois, le salaire minimum et les allocations de chômage ont une corrélation étroite avec les régimes de revenu minimum (voir ci-dessous).

Régimes nationaux de revenu minimum

Après la mise en œuvre par la Grèce et l'Italie de régimes nationaux de revenu minimum en 2017 et 2018, respectivement, tous les États membres se sont dotés d'un tel dispositif (Commission européenne, 2016). La promotion d'un régime européen de protection du revenu minimum est également l'une des priorités de la présidence allemande.

La protection du revenu minimum a été renforcée en réponse à la crise de la COVID-19, notamment en Espagne, avec la mise en place d'un *ingreso mínimo vital*, en vigueur depuis juin 2020. Ce dispositif garantit un revenu minimum par ménage compris entre 461,50 € (pour un adulte âgé de 23 à 65 ans) et 1 015 € (pour les ménages de cinq personnes).

L'adéquation et la couverture de ces régimes, et donc leur capacité à préserver le bien-être matériel, sont très variables. En effet, ces régimes sont souvent subordonnés à la recherche active d'un emploi et à la participation aux mesures d'activation, de formation et de services. S'ils ne dépendent pas nécessairement de la situation professionnelle du bénéficiaire, ils sont souvent conditionnés au revenu du ménage (et non à celui du bénéficiaire). Les régimes régionaux ou locaux offrent parfois une protection supplémentaire.

Adéquation: La discussion sur l'adéquation porte souvent sur le seuil du risque de pauvreté: 60 % du revenu disponible national médian équivalent après transferts sociaux. Cette mesure a été critiquée pour plusieurs raisons: sa définition arbitraire, sa méconnaissance des variations liées à l'accès aux services, et le fait que le seuil représente différents niveaux de satisfaction des besoins selon les pays (Goedemé et al, 2019). D'après le rapport de la Commission sur *l'Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2020*, si le seuil de risque de pauvreté était basé sur un revenu médian européen (et non national), le pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté serait plus élevé dans les États membres à bas revenu et plus faible dans les États membres à revenu élevé.

Couverture: Dans plusieurs États membres, certains groupes de la population ne sont toujours pas couverts par les dispositifs en vigueur, alors qu'ils rempliraient les critères de ressources. C'est le cas notamment lorsqu'une adresse permanente est requise (condition que les sans-abri et les Roms vivant dans des campements ne peuvent pas remplir) ou que la

personne a un emploi (et n'est donc pas éligible). En outre, selon Eurofound (2015), de nombreuses personnes qui ont droit à des allocations de revenu minimum n'en bénéficient pas, le plus souvent parce qu'elles ne connaissent pas les prestations, leur droit aux allocations ou la démarche pour les obtenir. Certains estiment que, pour couvrir toutes les personnes menacées de pauvreté, les critères et les procédures d'admissibilité aux prestations devraient être simplifiés et appliqués de manière cohérente et plus proactive. Les décisions relatives à la période d'évaluation, à la fréquence des paiements et à la durée de l'allocation avant réévaluation nécessitent des compromis en termes de simplicité, de coûts de mise en conformité pour les demandeurs et d'efforts administratifs.

Avantages: Parmi les avantages de ces régimes, on peut citer leur capacité à fonctionner comme des stabilisateurs automatiques permettant d'apporter un soutien immédiat à la consommation en période de récession. Ces régimes permettent également de compenser les lacunes des mesures ad hoc et de remédier aux insuffisances, amplifiées par la crise, des systèmes de soutien préexistants, afin de couvrir les personnes qui n'ont pas droit aux allocations de chômage ou qui sont arrivées au bout de leurs droits. Autant d'avantages qui contribuent à la stabilité et qui devraient permettre de réduire les tendances à la divergence vers le bas observées dans les pays les plus durement touchés par la crise.

Inconvénients: L'un des principaux inconvénients est l'augmentation des dépenses publiques, surtout si le renforcement des régimes vient compléter d'autres prestations sociales déjà existantes (au lieu de remplacer des systèmes fragmentés), ce qui pose des difficultés en particulier pour les pays les plus pauvres. Les prestations monétaires ont en outre une efficacité limitée dans la préservation d'un niveau de vie décent lorsqu'elles sont utilisées, par exemple, pour rembourser des dettes ou satisfaire une addiction, ce qui laisse peu de marge pour les autres aspects de la vie quotidienne. Par ailleurs, les choses dont les gens ont besoin pour obtenir un emploi et s'insérer dans la vie sociale varient d'une personne à une autre. Ainsi, le revenu minimum peut s'avérer inutile s'il ne permet pas de garantir l'accès à l'accueil ou à l'éducation des enfants, aux soins de santé, à l'internet ou aux transports.

La crainte existe aussi que les régimes de revenu minimum dissuadent les gens de chercher du travail. La matérialisation de ce risque dépend de la conception et de la mise

en œuvre du régime, mais aussi du contexte. En effet, si le régime n'est pas soumis à conditions, que les exigences d'activité sont mal conçues, que les salaires minimums sont bas et que les incitations non monétaires pour travailler font défaut, le revenu minimum pourrait avoir pour effet de décourager l'emploi. Mais les régimes de revenu minimum peuvent également permettre aux personnes de s'épanouir en leur fournissant des ressources et en leur donnant la possibilité de suivre des formations.

Les exigences d'activation peuvent également augmenter la charge administrative des autorités et des individus et s'avérer inefficaces dès lors que la perspective de trouver un emploi est irréaliste. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, sur fond de règles de quarantaine et de destruction d'emplois, l'Italie a ainsi suspendu l'obligation de rechercher un emploi.

En quoi la coordination de l'UE serait-elle utile?

La coordination européenne pourrait contribuer à l'universalisation des régimes de revenu minimum pour l'ensemble des personnes et des ménages ayant besoin d'une aide, sans pour autant nuire à la motivation au travail ni à la viabilité financière de la protection sociale. L'UE a, dans une certaine mesure, déjà contribué à cet objectif grâce à la méthode ouverte de coordination, mise en place après la définition de lignes directrices, en 2005, et leur mise en œuvre par le biais de programmes nationaux de réforme, qui lui ont permis de suivre les progrès réalisés par chaque pays (Wang et al, 2018).

Parmi les options envisagées pour la coordination de l'aide, on peut citer la convergence sur les droits et les principes (avec par exemple une directive-cadre) et l'harmonisation progressive des règles politiques, y compris une meilleure analyse comparative pour évaluer la couverture et des règlements contraignants sur des définitions et des principes communs.

Si l'UE envisage la mise en place d'une telle coordination, impulsée par le socle des droits sociaux et par la crise de la COVID-19, elle pourrait mener des actions progressives, par exemple, une amélioration de l'évaluation comparative de l'adéquation et de la couverture ou l'introduction éventuelle de règles politiques visant à soutenir le financement des régimes. Toutefois, ces approches devraient permettre d'explorer différentes voies pendant la récession actuelle et la reprise ultérieure, tout en exerçant une pression pour améliorer

les conditions de vie dans les différents pays, afin de tenir compte des limitations des régimes de revenu minimum.

Faisabilité

La faisabilité de l'implication de l'UE dans la coordination des régimes de revenu minimum dépend en partie du soutien des citoyens. En 2017, selon l'Eurobaromètre spécial 467, près des deux tiers (64 %) des citoyens de l'UE étaient favorables à l'harmonisation des systèmes de protection sociale, soit une hausse de 2 points de pourcentage depuis 2006. La majorité des Européens (83 %) pense que l'économie de marché devrait s'accompagner d'un niveau élevé de protection sociale. L'enquête sociale européenne dresse un tableau similaire. En 2016-2017, environ deux tiers des personnes dans les 18 États membres de l'échantillon étaient favorables à un régime de prestations sociales à l'échelle européenne, afin de «garantir un niveau de vie minimum à toutes les personnes pauvres vivant dans l'Union européenne» qui soit «adapté pour tenir compte du coût de la vie dans leur pays», et exigeaient «que les pays riches de l'Union européenne contribuent plus que les pays pauvres au financement d'un tel régime» (Roosma et van Oorshot, 2020).

La faisabilité dépend également de la présence d'une base juridique. Les partisans d'un règlement contraignant trouvent cette base juridique dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'article 156 stipule que l'UE doit soutenir et compléter les activités des États membres en matière de protection sociale et d'intégration des personnes exclues. Une recommandation du Conseil de 1992 a fixé des critères communs sur les ressources suffisantes et l'assistance sociale dans les systèmes de protection sociale, reconnaissant le droit de toute personne à un tel soutien. Le plan d'investissement social de 2013 a réitéré que l'adéquation des régimes de revenu minimum

des États membres pourrait être améliorée pour garantir une vie décente, tout en activant et en motivant les personnes à travailler.

Le socle des droits sociaux stipule que

toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien. Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail.

Le socle a identifié l'évaluation comparative (le «benchmarking») comme un outil permettant de soutenir les réformes structurelles et de favoriser la convergence vers le haut. Le cadre de référence sur le revenu minimum, tel qu'il a été intégré dans le semestre 2019, comportait des indicateurs permettant de comparer et de stimuler l'apprentissage mutuel, ce qui fournit une incitation aux réformes (Commission européenne, 2020). Bien qu'aucune valeur cible n'ait été fixée pour les indicateurs, la stimulation de l'apprentissage mutuel et l'incitation aux réformes pourraient être considérées comme une forme «douce» de coordination.

Les institutions et les parties prenantes au niveau de l'UE voient des avantages dans la corégulation de règles politiques sur la protection du revenu minimum pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit notamment du Comité européen des régions (2011), du Parlement européen (2016), de la Confédération européenne des syndicats (2016) et du Comité économique et social européen (2019). Le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) a récemment plaidé en faveur d'une directive-cadre fixant des normes de base mesurables, et pas seulement des normes minimales, permettant de réduire le risque d'un nivellement par le bas (2020).

Note méthodologique

L'analyse a été réalisée à l'aide de ConvergEU, un progiciel R qui met pleinement en œuvre les outils de calcul développés par Eurofound (2018). Le progiciel R est disponible en téléchargement sur GitHub : <https://github.com/eurofound/convergEU> (version 0.6.0). Il sera également disponible sur le site web du CRAN, le centre de ressource pédagogique de R à l'adresse suivante :

<https://cran.r-project.org/web/packages/convergEU/index.html>



Orientations politiques

- La convergence vers le haut pour atteindre des conditions de vie et des structures sociales plus résilientes et plus durables dans les États membres est un élément essentiel du succès à long terme de l'Europe sociale. L'analyse présentée dans cette note d'orientation met en exergue les performances mitigées de l'UE en matière d'amélioration du bien-être matériel sur la période 2007-2018, dont les six dernières années ont pourtant été marquées par une croissance économique soutenue. L'UE a convergé vers le haut sur seulement trois des huit indicateurs examinés: le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE), la privation matérielle grave et la très faible intensité de travail. Sur le quatrième indicateur (la difficulté à joindre les deux bouts), la tendance a également été à la hausse, mais les États membres ont divergé. Cependant, même pour ces indicateurs, l'amélioration a été modeste et certains États membres ont été laissés pour compte. Afin de garantir une convergence vers le haut du bien-être matériel, l'UE ne devrait donc pas se contenter de répéter des stratégies qui ont déjà été mises en œuvre et devrait explorer des actions plus efficaces.
- L'analyse a révélé des tendances montrant que la plupart des indicateurs de bien-être matériel sont vulnérables aux cycles économiques. Les indicateurs se dégradent en période de récession économique et les performances des États membres divergent. Cette détérioration est suivie d'une phase de convergence vers le haut en période de croissance. Alors que la pandémie de COVID-19 menace les économies européennes, cette tendance devrait inquiéter les décideurs politiques. En effet, le manque de résilience et la difficulté à préserver le bien-être matériel peuvent avoir un effet négatif important et durable sur la qualité de vie et le bien-être, qui varie au gré des cycles économiques. Or, il est particulièrement important de tenir compte de cet impact à la veille d'une récession économique.
- La reprise économique à partir de 2014 ne s'est pas reflétée dans les indicateurs qui mesurent la situation relative des groupes aux revenus les plus faibles (pauvreté au travail, inégalité des revenus et risque de pauvreté). Les décideurs politiques qui cherchent à réduire la convergence vers le bas de ces mesures de l'inégalité devraient s'efforcer de mieux comprendre les causes des inégalités, plutôt que de compter sur la croissance économique pour améliorer la situation.

- La divergence des performances des États membres sera probablement alimentée, dans les années à venir, par les différences entre les pays, notamment au regard de l'ampleur de la pandémie de COVID-19, de la structure économique et des mesures d'urgence mises en place par chaque pays. Il est essentiel que l'UE mette tout en œuvre et apporte un soutien rapide aux mesures de relance pour éviter des tendances négatives en matière de difficultés matérielles et de divergence.
- La mise en place de systèmes de protection sociale efficaces est fondamentale pour lutter contre la pauvreté et le chômage, décourager le travail informel, et pour favoriser la stabilité économique et sociale tout en stimulant la demande globale. Les États membres ont adapté leurs systèmes de protection sociale et leurs filets de sécurité sociale pour protéger et gérer les risques liés aux évolutions socioéconomiques. Tous les États membres ont mis en œuvre des régimes de protection du revenu minimum destinés à garantir un filet de sécurité de dernier recours pour ceux qui risquent de passer à travers les mailles, comme les travailleurs exerçant de nouvelles formes de travail ou d'emploi, qui ne sont pas couverts par les régimes de chômage. La demande liée à ces programmes pourrait augmenter considérablement dans les mois et les années à venir, afin de faire face aux effets de la crise de la COVID-19. Les mesures d'urgence de soutien au revenu mises en place par les États membres pour ceux qui ont perdu leurs revenus ouvrent la voie à une évaluation et à un réexamen du type de système de protection du revenu minimum dont la société a besoin pour sortir de la crise et pour éviter la divergence des conditions de vie. L'accroissement de la générosité de ces systèmes augmente également les risques liés à leur viabilité financière. Dans le même temps, il est indispensable de rendre les systèmes de revenu minimum existants plus réactifs à l'évolution du marché du travail et de l'économie.
- L'UE pourrait ainsi envisager de renforcer la coordination des régimes de revenu minimum, afin de les étendre à tous les individus et ménages dans le besoin, en s'appuyant sur le socle européen des droits sociaux. Dans la mesure où les systèmes politiques diffèrent fortement d'un pays à l'autre de l'UE, il pourrait être nécessaire de parvenir à une compréhension commune des conditions minimales de couverture et d'adéquation et de reconnaître les limitations de ces régimes. La pandémie de COVID-19 et ses effets sur le bien-être matériel éclairent ces discussions d'un jour nouveau.



Resources

Toutes les publications d'Eurofound sont disponibles aux adresses suivantes: www.eurofound.europa.eu

Les pages spéciales Eurofound «Suivi de la convergence dans l'Union européenne»:

<http://eurofound.link/convergence>

«EU convergence monitoring hub»: <http://eurofound.link/convergencehub>

EAPN (Réseau européen de lutte contre la pauvreté) (2020), «The European Minimum Income Network: Promising examples of minimum income protection», contribution à la conférence *Our social Europe – Strong together*, 16 septembre, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Eurofound (2015), *Accès aux prestations sociales: réduire l'absence de couverture*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, disponible à l'adresse suivante: <http://eurofound.link/ef1536>.

Eurofound (2018), *Convergence vers le haut dans l'UE: concepts, mesures et indicateurs*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, disponible à l'adresse suivante: <http://eurofound.link/ef18003>.

Eurofound (2020), *Vivre, travailler et COVID-19: premières conclusions – avril 2020*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, disponible à l'adresse suivante: <http://eurofound.link/ef20058>.

Commission européenne (2017), *Eurobaromètre spécial 467*, Bruxelles.

Commission européenne (2016), *Les régimes de revenu minimum en Europe: Une étude des politiques nationales*, Bruxelles.

Commission européenne (2020), *Rapport conjoint sur l'emploi 2020*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Commission européenne (2020), *Rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2020*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Eurostat (2015), *Faits et opinions sur la qualité de vie*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Eurostat (2017), *Rapport final du groupe d'experts sur les indicateurs de qualité de vie*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A. et al (2019), «What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets», dans Cantillon, B., Goedemé, T. et Hills, J. (eds.), *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Roosma, F. et van Oorschot, W. (2020), «Between hope and fear? Regional and social dividing lines in attitudes towards an EU minimum income scheme», *International Journal of Social Welfare*, mis en ligne le 20 septembre.

Wang, J., van Vliet, O. et Goudswaard, K. (2018), «Minimum income protection and EU coordination», *European Journal of Social Security*, Vol. 20, n° 3, p. 253-271.

Entrer en contact avec l'Union européenne

En personne

Dans toute l'Union européenne se trouvent des centaines de centres d'information Europe Direct. Vous pouvez trouver l'adresse du centre le plus proche à l'adresse suivante: <http://europa.eu/contact>

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service destiné à répondre aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne. Vous pouvez contacter le service:

- au numéro vert suivant: 00 800 6 7 8 9 10 11 (des frais peuvent s'appliquer chez certains opérateurs),
- au numéro de standard suivant: +32 22999696
- par courrier électronique, en suivant le lien https://europa.eu/european-union/contact_fr

S'informer sur l'Union européenne

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union sur le site Europa à l'adresse <http://europa.eu>

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à partir de l'EU Bookshop à l'adresse suivante: <http://publications.europa.eu/eubookshop>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques provenant de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'Union depuis 1951, dans toutes les langues officielles, veuillez visiter EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données de l'Union. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement à des fins commerciales ou non commerciales.

L'UE s'efforce d'assurer une convergence vers le haut de ses États membres grâce à une amélioration des performances et à une réduction des écarts entre les pays. Près de dix ans après la grande récession, la crise de la COVID-19 accentue la pression sur l'objectif de convergence. La présente note d'orientation s'intéresse à la convergence du bien-être matériel en Europe. Les tendances de plusieurs indicateurs suivent globalement les cycles économiques, avec une convergence vers le haut en période de croissance et une divergence vers le bas en période de récession. Alors que nous sommes confrontés à une nouvelle récession économique – avec la perspective d'une reprise inégale d'un pays à un autre lorsque la croissance sera de retour –, ces tendances risquent fort d'accroître la divergence et la polarisation entre les États membres.

La note d'orientation présente un aperçu des mesures politiques mises en œuvre par l'UE et par les États membres pour atténuer l'impact de la crise de la COVID-19. Elle examine la coordination européenne des régimes de revenu minimum, qui sont perçus comme un outil possible permettant de limiter la détérioration et la divergence des indicateurs en cas de récession économique.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) est une agence tripartite de l'Union européenne instaurée en 1975. Son rôle est de fournir des informations dans le domaine des politiques sociales et liées au travail conformément au règlement (UE) 2019/127.

