

Brève Vigie, 28 janvier 2011

La pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne : 116 millions ou 7 millions de personnes ?

Les évaluations de la pauvreté et de l'exclusion deviennent de plus en plus sophistiquées. Elles permettent une connaissance plus précise des phénomènes et des mécanismes. Elles peuvent, toutefois, conduire à dire tout et son contraire. En décembre 2010, Eurostat a publié un important document de compilation de données. Le communiqué de presse accompagnant l'ouvrage titrait sur 116 millions de personnes affectées par la pauvreté et l'exclusion sociale (soit 24 % de la population de l'Union). Avec les mêmes informations, on peut tout aussi valablement soutenir que sept millions de personnes seulement sont concernées (soit 1,4 % de la population). Tout dépend de ce que l'on fait, statistiquement, des différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion : les inclure (on est pauvre selon l'une au moins des dimensions), les cumuler (on est pauvre si l'on réunit toutes les dimensions), les exclure (on est pauvre selon l'une ou l'autre des dimensions). Il s'ensuit des représentations et, partant, des stratégies qui peuvent ne pas avoir grand chose à voir.

Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, vient de faire fort, au double sens du terme. En publiant une imposante et importante étude sur les revenus et les conditions de vie en Europe, les experts européens apportent de l'eau aux moulins du savoir et de la politique¹. Le travail est considérable et comporte un ensemble impressionnant d'informations et d'analyses. C'est fort. Mais, plus narquoisement, c'est fort aussi en termes de communication. Accompagnant la sortie de ce document, un communiqué de presse du 13 décembre 2010 titre « Dans l'UE27, 116 millions de personnes étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2008 ». Près du quart des Européens exclus ou pauvres ? Diable ! De quoi parle-t-on ? Quelques clarifications et remarques bien senties s'imposent.

Pauvreté et exclusion en trois dimensions

Tout d'abord, il importe de rappeler que l'Union, après la stratégie de Lisbonne (valable pour la période 2000-2010), s'est engagée dans une nouvelle stratégie dite « Europe 2020 », dont l'un des principaux objectifs est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. D'où l'importance de bien savoir de quoi on parle... Les progrès réalisés (ou non) seront mesurés en utilisant une combinaison de trois indicateurs :

1. le nombre de personnes dites « à risque de pauvreté » ;
2. le nombre de personnes en situation de « privation matérielle grave » ;
3. le nombre de personnes vivant dans des ménages ayant une « très faible intensité de travail ».

Tout de suite des définitions.

¹ Les 430 pages de l'ouvrage *Income and Living Conditions in Europe* (dirigé par Anthony B. Atkinson et Eric Marlier) sont disponibles gratuitement sur le site Internet d'Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

1. Les personnes à risque de pauvreté² sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60 % du revenu médian national. En français courant, on dit, tout simplement, « pauvres ». Les experts parlent de pauvreté monétaire relative.
2. Les personnes en situation de privation matérielle grave sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure: 1) de payer un loyer ou des factures courantes, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone.
3. Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20 % de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

Ouf. C'est compliqué. Mais pas d'ironie inutile, ces approches ont toute leur pertinence et leur importance pour se comparer, géographiquement et dans le temps, ainsi que pour construire et suivre des politiques.

Il s'ensuit donc trois évaluations de trois situations.

1. Concernant la pauvreté monétaire, 81 millions de personnes (soit 17 % de la population de l'Union) étaient en 2008 à risque de pauvreté après avoir pris en compte les transferts sociaux, ce qui signifie que leur revenu disponible se situait en dessous du seuil national de risque de pauvreté. La Lettonie (26 %), la Roumanie (23 %) et la Bulgarie (21 %) présentaient les taux de risque de pauvreté les plus élevés, et la République tchèque (9 %), les Pays-Bas et la Slovaquie (11 % chacun) les plus bas.
2. Concernant la privation matérielle grave, 42 millions de personnes (soit 8 % de la population de l'Union) se trouvaient dans cette situation. Les proportions de personnes en situation de privation matérielle grave variaient de manière significative parmi les États membres, les plus élevés se situant en Bulgarie (41 %) et en Roumanie (33 %), et les plus faibles au Luxembourg, en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et en Espagne (moins de 3 % chacun).
3. Concernant la faible intensité de travail, 34 millions de personnes (soit 9 % de la population âgée de 0 à 59 ans dans l'Union) vivaient dans un ménage concerné. Les plus fortes proportions se situaient, en l'espèce, en Irlande (14%), en Hongrie, en Belgique et en Allemagne (12 % chacun) et les plus faibles à Chypre (4 %) ainsi qu'au Luxembourg, en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie, en Estonie, en Suède (5% chacun).

Dans tous les cas on a donc une information, qui diffère avec ces trois dimensions, sur l'intensité et la géographie de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Une approche multidimensionnelle exclusive, cumulative ou inclusive ?

Le grand sujet est de savoir si l'on doit porter un regard exclusif sur ces dimensions de la pauvreté (on est pauvre selon l'une ou l'autre de ces trois dimensions), un regard inclusif (on

² Être « à risque de pauvreté », pour Eurostat, est parfaitement synonyme, statistiquement, d'être « pauvre » (d'un point de vue monétaire et relatif) selon l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques). L'idée, derrière cette dénomination, est de considérer que la pauvreté monétaire n'est qu'une des dimensions de la pauvreté.

est pauvre selon au moins un de ces trois dimensions), ou un regard cumulatif (on est pauvre selon ces trois dimensions). Les évaluations de l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui résultent du choix d'une option exclusive, inclusive ou cumulative n'ont strictement rien à voir. Ce n'est pas stratégique, c'est, d'abord, arithmétique.

Les graphiques 1 et 2 (voir à la fin du texte) tentent de montrer ce qu'est la ventilation européenne de la pauvreté, selon les 27 États membres, en fonction des deux approches cumulative et inclusive. Si, globalement, les hiérarchies ne sont pas bousculées, l'intensité des phénomènes n'a strictement rien à voir.

Dans sa communication, Eurostat a fait le choix d'une approche inclusive. Le communiqué peut dès lors titrer sur 116 millions de personnes concernées ! Mais les chiffres issus d'une approche cumulative – qui donnent une image qui n'a rien à voir – sont également proposés. Dans ce cas, sept millions de personnes, dans l'Union, sont en effet concernées par le cumul des trois dimensions.

Pauvreté et exclusion sociale méritent certainement des définitions élaborées et des analyses sophistiquées. Il importe tout de même de faire un peu de pédagogie et de ne pas verser dans le catastrophisme avec des chiffres considérables, bien éloignés des représentations communes. Comment expliquer, en effet, qu'au regard des critères internationaux de mesure de la pauvreté (1,25 dollar US par jour en standard de pouvoir d'achat), on ne compte presque aucun pauvre dans une Union qui considère que près du quart de sa population est pauvre ?

Au-delà de ce cette grande question, quelques mots sur le cas français.

Tableau 1. Pauvreté et exclusion sociale, 2008 (en milliers de personnes)

	Risque de pauvreté après transferts sociaux	Privation matérielle grave	Vivant dans des ménages à très faible intensité de travail	Relevant d'au moins un des trois critères	Relevant des trois critères
UE à 27	81 036	41 506	34 191	115 843	6 918
France	7 924	3 253	4 074	11 301	829

En France, la communication « traditionnelle » de l'INSEE, portant sur le taux de pauvreté monétaire relative, estime, en 2008, à environ huit millions le nombre de pauvres en France. C'est bien le chiffre que l'on trouve (avec des débats possibles sur les chiffres après la virgule) dans les documents Eurostat. Si l'on prend en considération l'approche inclusive européenne, alors 11,3 millions de personnes (19 % de la population) sont, en France, en situation de pauvreté et / ou d'exclusion. Si l'on prend une option cumulative, alors 829 000 personnes « seulement » sont pauvres...

Certes, il y a bien des distinctions possibles entre exclusion et pauvreté (l'une pouvant, selon les lectures, être synonyme, dimension ou extension de l'autre). Rien, en la matière, n'est absolument vrai. Tout est convention. La pauvreté et l'exclusion étant, par construction, multidimensionnelles, il est toujours possible de leur ajouter une dimension supplémentaire (accès aux soins, situation de logement, etc.). Et plus on ajoute de dimensions, plus, dans une approche inclusive, on trouvera de pauvres et d'exclus.

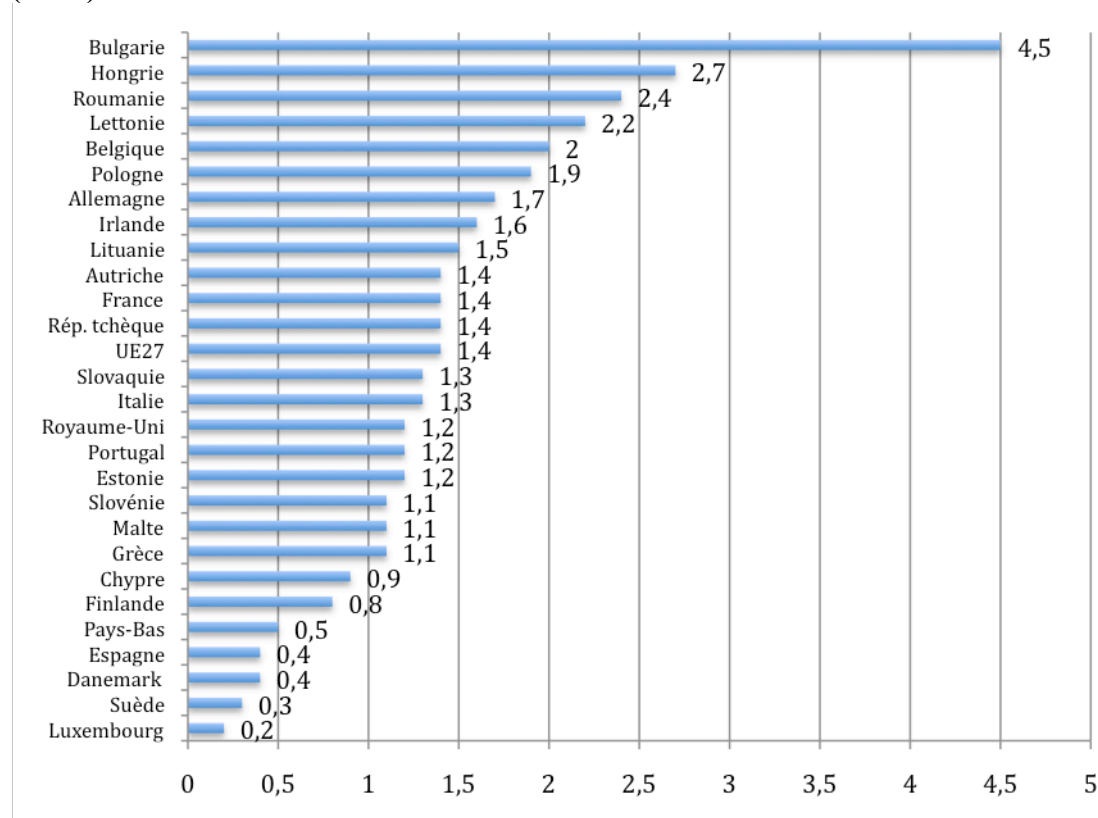
Soyons caustiques. Pour voir augmenter le nombre de pauvres, il suffit d'augmenter le nombre de dimensions de la pauvreté. De l'autre côté, pour voir diminuer le nombre de

pauvres, il suffit d'avoir une approche cumulative de toutes ces dimensions. En bref, plus on ajoute des dimensions, plus on peut tendre, inclusivement, vers une population quasi intégralement pauvre ou exclue. Et de l'autre côté, cumulativement, plus on tend vers une population insignifiante...

Soyons sérieux. L'approche inclusive, avec ses 24 % de pauvres dans l'Union européenne, donne une image massive de la pauvreté, qu'un objectif de réduction de 20 millions pourra atteindre plus aisément qu'un objectif d'éradication de la pauvreté extrême que l'on trouve délimitée par l'approche cumulative. Plus stratégiquement, il s'agit de savoir ce que l'on veut faire. Soit on veut, d'abord, améliorer la situation relative de personnes en difficulté relative (116 millions en Europe, 11,3 millions en France), mais qui ne connaissent pas des formes extrêmes de dénuement. Soit on veut, d'abord, éradiquer des situations d'extrêmes misères, intolérables dans des sociétés d'abondance (7 millions dans l'Union, 0,8 million en France). Ce n'est pas, exactement, la même chose...

Julien Damon

Graphique 1. Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne, approche cumulative, 2008 (en %)



Graphique 2. Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne, approche inclusive, 2008 (en %)

