

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le droit comparé et étranger

Droit et politique comparés

La pauvreté dans l'Union européenne : définitions, indicateurs, stratégies

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

Depuis les années 1970, l'Union européenne élabore définitions et données sur la pauvreté. Les États membres ont réussi à progressivement se mettre d'accord sur des principes pour mesurer et agir. Dans les années 2000, la stratégie de Lisbonne a donné une impulsion, avec l'ambition explicite d'aller vers l'élimination de la pauvreté. Dans les années 2010, la stratégie UE 2020 a fixé un objectif chiffré de réduction du nombre de pauvres (moins 20 millions). L'heure des bilans et des perspectives permet de revenir sur ces indicateurs, leurs fondements et leurs enseignements.

1

Mots clés | PAUVRETE – Indicateurs – Union européenne – MOC – Stratégie – UE 2020

La pauvreté s'affirme sur l'agenda communautaire et dans le droit européen. L'Union se dote au fil du temps d'outils statistiques et de compétences juridiques, mais surtout d'une ambition. Rétrospectivement, en forçant un rien le trait, on pourrait aller jusqu'à dire que depuis l'origine, depuis l'appel de Schuman par exemple, le thème de la pauvreté, sous l'angle premier de la solidarité, est implicitement européen¹.

Marché commun et ouverture des frontières se conçoivent pour bénéficier à tous. Ce n'est, cependant, que depuis le Traité d'Amsterdam (1997) que la lutte contre la pauvreté fait partie des compétences de l'Union, l'autorisant véritablement à agir.

« La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue l'un des engagements forts de l'Union européenne

(1) On peut ainsi lire dans la déclaration Schuman du 9 mai 1950 que « la solidarité de production », organisée alors autour du charbon et de l'acier, « sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix ».

et de ses États membres »². Cette affirmation, datant de 2008, scelle solennellement, en annonçant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), l'importance du sujet pour l'Union. Signalons d'emblée qu'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. Le choix européen consiste à considérer la pauvreté monétaire (la faiblesse des revenus) comme une mesure singulière mais insuffisante des phénomènes d'exclusion. Reste que toutes les dimensions de la faiblesse des ressources et des capacités sont très souvent, dans la littérature européenne non spécialisée, concentrées dans le vocable « pauvreté »³.

I - De premières définitions dès les années 1970

De fait, le social a longtemps été totalement subordonné à l'économique. Pour les Pères fondateurs, les bénéfices tirés de la progression du marché commun tireront les progrès sociaux. Pendant les premières années des communautés européennes, les questions sociales, et de pauvreté en particulier, n'ont pas reçu une grande considération. En janvier 1974, une première résolution du Conseil ouvre la voie au possible soutien, par l'échelon communautaire, à des programmes pour « réaliser, en coopération avec les États membres, diverses mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté en préparant des projets-pilotes »⁴.

Ces premières interventions communautaires étaient bien centrées sur la pauvreté, comme en témoignent leurs intitulés : Pauvreté 1 (1975-1980), Pauvreté 2 (1985-1989) et Pauvreté 3 (1989-1994). Un programme Pauvreté 4 avait été envisagé, pour la période 1994-1999, mais il n'a pu être adopté en raison de l'opposition des Irlandais et des Britanniques dont les objections reposaient sur le principe de subsidiarité et sur une

efficacité jugée insuffisante.

Ces trois premiers programmes, consistant essentiellement en études, autorisent des progrès en ce qui concerne quantification et compréhension de la pauvreté. Au titre des définitions, dans une décision du Conseil, en 1975⁵, il est d'abord indiqué que « la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie ». Le texte considère ensuite que « la persistance de situations de pauvreté dans la Communauté est incompatible avec la réalisation de l'objectif précité », ce qui légitime une action plus spécifique de la Communauté. Le Conseil propose alors une définition, aux fins de sa décision : « on entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent ».

- (2) Décision 1098/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 oct. 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- (3) On se permet de renvoyer sur ce sujet à J. Damon, L'exclusion, PUF, coll. QSJ ?, 2018.
- (4) Résolution du Conseil du 21 janv. 1974, concernant un programme d'action sociale.
- (5) Décision du Conseil du 22 juill. 1975, concernant le programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (CEE/75/458). Cette définition et ces motivations seront reprises à peu près à l'identique en 1984. V. la Décision du Conseil du 19 déc. 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté (CEE/85/8).

Cette définition servira de point d'appui pour les travaux, et, singulièrement, les évaluations des contours de la pauvreté dans le cadre du programme Pauvreté 2. Une communication présentant le rapport final de ce deuxième programme insiste particulièrement sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté⁶. Les rapporteurs écrivent que « la pauvreté n'est pas seulement le manque d'argent ». Il s'agit « d'une réalité aux dimensions multiples ». Cherchant à l'appréhender statistiquement, ils passent par un seuil de pauvreté monétaire relatif, en l'occurrence fixé à 50 % de la moyenne des revenus. Sont pauvres les individus et les ménages aux revenus inférieurs à ce seuil. Les

experts font des calculs avec des seuils nationaux de pauvreté et - élément qui sera très rarement repris ensuite - avec un seuil communautaire. Ils s'appuient également sur les premières vagues d'enquêtes Eurobaromètre, qui, depuis 1976, traitent de pauvreté et de sa perception, mettant ainsi en avant de premiers résultats sur la pauvreté subjective. Le troisième programme communautaire pauvreté produit de nouvelles estimations. Du point de vue technique, on passe, pour le calcul du seuil de pauvreté, de la moyenne à la médiane des revenus. Le critère de pauvreté monétaire relative est alors établi à trois seuils (40 %, 50 % et 60 % de la médiane)⁷.

II - La pauvreté pénètre peu à peu le droit européen

Parallèlement aux programmes communautaires, une série de textes font de la pauvreté un sujet toujours plus présent, jusqu'à conférer des bases légales à des interventions européennes⁸.

Une résolution du Conseil du 29 septembre 1989 porte sur le thème de « la lutte contre l'exclusion sociale »⁹. Elle précise que « combattre l'exclusion sociale peut être considéré comme une part importante de la dimension sociale du marché intérieur ». Cette résolution a été suivie en juin 1992 d'une recommandation portant sur des critères communs concernant le niveau de ressources suffisant et sur la place de l'assistance dans les systèmes de protection sociale¹⁰. Cette recommandation appelle les États membres à

« reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine ». Elle insiste sur la nécessité de disposer d'indicateurs comparables et demande à la Commission « de stimuler et d'organiser, en liaison avec les États membres, l'échange systématique des informations et des expériences et l'évaluation continue des dispositions nationales adoptées ».

Sur la même période, celle du milieu de la décennie 1990, les préoccupations à l'égard de la pauvreté dans le monde donnent lieu à des travaux communautaires, nourris par les ana-

- (6) V. le Rapport final du second programme Européen de lutte contre la pauvreté. 1985-1989. Com(91)29 final.
 (7) Sur l'importance de ces différents seuils, voir les différentes analyses et données rassemblées par le dynamique observatoire des inégalités : www.inegalites.fr
 (8) Pour une autre dimension de l'Europe sociale, qui aborde la pauvreté mais que nous n'aborderons pas, celle du Conseil de l'Europe, v. RDSS, Conseil de l'Europe et protection sociale (dossier), n° 2, 2007. 195 s.
 (9) Résolution du Conseil et des ministres des affaires sociales, réunis au sein du Conseil du 29 sept. 1989 concernant la lutte contre l'exclusion sociale (89/C 277/01).
 (10) Recommandation du Conseil (92/441/CEE) du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.

lyses de la Banque mondiale. On peut y noter que l'expérience communautaire en matière de lutte contre la pauvreté « interne » et l'expérience en matière de coopération internationale s'entretiennent mutuellement. Dans une Communication de 1993¹¹, ces liens sont explicites. La Commission suggère des procédures de « coordination pour l'amélioration des situations de pauvreté et l'évaluation de l'impact des politiques et des projets », en traitant de toutes les politiques de lutte contre la pauvreté dans le monde.

En 1996, le Parlement européen livre une résolution¹² sur « la journée internationale pour l'éradication de la pauvreté ». Il se déclare « profondément préoccupé », à la fois par « le nombre important de personnes qui, dans le monde, vivent en dessous du seuil de pauvreté, et particulièrement inquiet par l'élargissement du fossé entre riches et pauvres dans l'Union européenne industrialisée et par l'émergence de formes nouvelles d'exclusion sociale ». Le Parlement, rappelant la définition du Conseil de 1975 (très souvent reprise depuis), considère qu'il existe, citant la Commission, quelque 52 millions de personnes qui vivent en Europe en dessous du seuil de pauvreté, fixé à 50 % des dépenses nationales moyennes. Il considère que ce phénomène « a un impact important sur les droits de l'homme en tant que tels et sur les libertés fondamentales ». Allant plus loin, il considère que « son éradication doit représenter un thème hautement prioritaire sur le calendrier des activités de l'Union européenne ». Après ces considérants, le Parlement « demande

aux institutions communautaires de manifester clairement leur détermination politique à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Il souhaite que la Commission publie annuellement les données relatives au nombre de personnes qui, dans l'Union européenne, se trouvent sous le seuil de pauvreté et que les États membres s'engagent à mettre en place un ensemble d'indicateurs communs.

Un nouvel argument, en faveur d'une intervention communautaire contre la pauvreté, apparaît dans les textes européens, en mars 1997, avec une communication de la Commission sur la modernisation et l'amélioration de la protection sociale dans l'Union européenne¹³. Le principe consiste à ne plus considérer la protection sociale comme une charge et une dépense, mais comme un facteur productif (plus tard, on dira un investissement)¹⁴ qui contribue à la stabilité politique et à l'amélioration des performances économiques.

L'argument fait accepter une nouvelle base légale pour la lutte contre l'exclusion et la pauvreté qui a, de la sorte, été intégrée au Traité d'Amsterdam signé en 1997. Le texte, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, introduit parmi les champs d'action de la Communauté européenne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, laquelle « soutient et complète l'action des États membres ». L'harmonisation des dispositions nationales en la matière se trouve néanmoins, tout comme la définition de prescriptions minimales, exclue des prérogatives communautaires.

(11) Communication COM(93/518), de la Commission « relative à la politique de la Communauté et des États membres de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ».

(12) JO, n° C 347, 18 nov. 1996.

(13) Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne (COM/97/0102 final).

(14) Pour une perspective sur ce thème de l'investissement social, v. J. Delors et M. Dollé, *Investir dans le social*, Odile Jacob, 2009.

III - La stratégie de Lisbonne : aller vers l'élimination de la pauvreté

L'année 2000 est une année phare en ce qui concerne la structuration de la lutte contre la pauvreté à l'échelle communautaire. La période, en sus de l'élaboration de définitions et de seuils, produit une méthode commune. Ambition et volontarisme sont de mise à Lisbonne lorsque l'Union européenne se fixe, selon les termes des Conclusions du Conseil de mars 2000¹⁵, comme « objectif stratégique » pour la décennie à venir, de « devenir l'économie de la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » - faisant ainsi de la cohésion sociale un axe, en théorie, tout aussi important que les réformes économiques et les créations d'emploi.

Le Conseil invite alors les États membres et la Commission à prendre des mesures pour « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » d'ici à 2010. À cette dynamique visant l'élimination de la pauvreté n'ont pas été attachés des objectifs chiffrés, même si le principe en a été plusieurs fois discuté : « il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimina-

tion de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés » stipulent les conclusions de la Présidence de ce Conseil, surtout connu pour avoir lancé la « stratégie de Lisbonne ».

Les dirigeants européens instaurent ainsi le processus d'« inclusion sociale »¹⁶ afin de voir l'Union s'impliquer davantage sur le plan de la cohésion sociale, en ménageant - subsidiarité oblige¹⁷ - les prérogatives nationales. L'« inclusion sociale » s'affirme comme vocable de référence, parfois préféré à « la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Pour faire vivre une dynamique, l'Union met en place un cadre stratégique d'observation et de coordination entre les États membres, impliquant également les associations, les autorités locales, les partenaires sociaux. La « méthode ouverte de coordination » (ou MOC) vise l'évaluation et l'orientation des systèmes de protection sociale, sur la base d'échanges d'idées et de statistiques harmonisées¹⁸.

Cette méthode, sur le plan de la pauvreté, repose sur un calendrier standard : fixation d'objectifs en commun, remise de plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PNAI), élaboration par la Commission d'un rapport conjoint

(15) Texte intégral ici : www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm

(16) L'expression « inclusion sociale », que l'on pourrait valablement traduire par « insertion » en France, est également utilisée dans les cénacles onusiens depuis les années 1980. Pour une présentation claire et informée de l'inclusion sociale comme politique européenne, v. A. Saint-Denis, *L'inclusion sociale, une valeur européenne*, Regards, n° 34, 2008. 137. Pour développer, v. E. Marlier, A. B. Atkinson, B. Cantillon, B. Nolan, *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Bristol, Policy Press, 2006.

(17) Notons que ce caractère subsidiaire et complémentaire d'une compétence communautaire en la matière n'a pas empêché et n'empêche toujours pas l'Union d'agir dans ce domaine sous couvert d'autres objectifs et d'autres compétences : la lutte contre les discriminations, la libre circulation des personnes, l'emploi et le droit du travail, la politique de justice et d'affaires intérieures (asile, immigration, droits civil et pénal), la santé publique, l'éducation et la culture, la politique de cohésion.

(18) Pour une analyse de cet « instrument » de politique publique, et de la « MOC mania » qui a pu l'accompagner, v. R. Dehousse, *La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique*, in P. Lascombes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 331-356.

sur la base d'une synthèse de ces plans et de « revues par les pairs » destinées à identifier, puis diffuser les meilleures pratiques.

Comme dans d'autres domaines (retraites, santé, emploi), cette MOC aura connu plusieurs révisions. Mais l'essentiel est là : objectifs communs ; indicateurs détaillés ; rapports réguliers à la Commission. Avec des enquêtes et des statistiques solides, les comparaisons se déploient, dans une Union où, à la fin des années 2000, 17 % des habitants (et 20 % des enfants) sont considérés comme « pauvres » ou, plus précisément, « à risque de pauvreté ». Être « à risque de pauvreté », c'est se trouver dans un ménage dont les revenus, après transferts sociaux, sont inférieurs à 60 % du revenu médian. Dans l'approche européenne, la pauvreté est fondamentalement considérée comme un phénomène multidimensionnel, non uniquement fondé sur la faiblesse des revenus. D'où la formule employée de « à risque de pauvreté », lorsqu'il est fait référence aux personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian.

Dans le cadre d'un affinage permanent des indicateurs, les sources et méthodes utilisées sont harmonisées par une série de règlements communautaires. Les statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie passent des données d'un Panel Communautaire des Ménages (PCM), mobilisé sur la période 1994-2001, à un système plus complet, mis en place à partir de 2004, EU-SILC (*European Union - Statistics on income and living conditions*)¹⁹. Le PCM était une enquête européenne qui interrogeait annuellement un panel représentatif de ménages et d'individus dans chaque État-membre. EU-SILC constitue, au niveau européen, la source de référence pour la statistique comparative dans le domaine de la répartition

des revenus et de la pauvreté. Avec une qualité améliorée et un ensemble accru d'informations, les enquêtes EU-SILC fournissent, à partir de 2005, de nouvelles informations sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

La période aura été, au-delà des seules approches de la pauvreté monétaire, à développer des mesures de pauvreté en « conditions de vie ». À l'échelle européenne, est ainsi mesuré un indicateur de « privation matérielle ». Il rend compte de la proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas d'au moins trois des neuf éléments suivants : 1/ capacités à satisfaire des dépenses imprévues, 2/ une semaine de vacances par an, 3/ capacités de payer ses prêts, 4/ un repas avec viande, poulet ou poisson au moins tous les deux jours, 5/ un logement au chauffage adéquat, 6/ une machine à laver, 7/ une télévision couleur, 8/ un téléphone, 9/ une voiture personnelle. La privation matérielle est dite « sévère » quand les ménages ne disposent pas d'au moins quatre de ces éléments.

L'adoption de cet indicateur de « taux de pauvreté en conditions de vie » ou de « privation matérielle » illustre le processus de constitution du portefeuille d'indicateurs de la méthode ouverte de coordination, relié à l'ambition d'élimination de la pauvreté.

Il en ressort une profusion d'indicateurs qui viennent renseigner des batteries de données alimentant de nombreux tableaux de bord. Parmi les indicateurs, dont le renseignement remplit des pages, figurent au premier chef le taux de risque de pauvreté et la privation matérielle, mais aussi le taux de persistance du risque de pauvreté, l'intensité de la pauvreté, le taux de risque de pauvreté par tranches d'âge, par type de ménages, par intensité de travail, selon

(19) Tandis que le PCM avait été lancé sur la base d'un accord informel, les statistiques EU-SILC s'inscrivent dans un règlement cadre du Parlement européen et du Conseil.

le statut d'activité²⁰. Sont associés, dans ces tableaux, d'autres indicateurs plus sectoriels comme les difficultés de logement, les besoins de santé non satisfaits ou encore le bien-être des enfants. Cette abondance de données procède de deux constats : la difficulté à résumer la pauvreté à un indicateur unique²¹ ; l'insistance sur l'hétérogénéité des formes de pauvreté et des États membres face à la pauvreté²².

L'Europe de la lutte contre la pauvreté passe, autour de la stratégie de Lisbonne, par des données et par de la coopération souple. Elle passe aussi par des bases légales. Du droit mou au droit dur donc. Le traité de Lisbonne, signé en 2007, inscrit ainsi la lutte contre l'exclusion parmi les objectifs transversaux de l'Union. Selon l'article 3 du traité, l'Union « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les hommes et les femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres »²³.

Au final, cette stratégie de Lisbonne, heurtée par la déflagration financière et économique de la fin de la décennie, a-t-elle permis, comme elle l'annonçait, un élan décisif pour l'élimination de la pauvreté d'ici à 2010 ? Tout est peut-être dans ce que l'on peut baptiser élan. D'importantes avancées techniques cernent assurément mieux les phénomènes. Mais sur le simple plan

des chiffres, puisque la méthode de collecte et le contenu des données sur la pauvreté ont changé, avec le passage vers EU SILC, il n'est pas possible d'établir des séries pour la période 2000-2010.

Il est en réalité impossible d'établir une statistique rigoureuse, à partir des indicateurs du portefeuille MOC et à partir des bases de données utilisées pour les renseigner, en série depuis 2000 pour voir si l'objectif de « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » a été atteint. Ce n'est pas possible statistiquement. Ce n'est pas possible politiquement non plus, si l'on reprend les chiffres, différents, qui ont été officiellement annoncés. En 2000, au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne et de l'énoncé d'une ambition d'élimination de la pauvreté, la Commission communiquait sur un taux de pauvreté de 18 % dans l'Union. En 2005, à l'occasion de la révision de la Stratégie de Lisbonne et de la MOC, une communication sur « L'Agenda social », faisait état, au début de la décennie, de 15 % de pauvres dans l'Union²⁴. En 2000, on décomptait donc, selon les Communications, entre 18 % et 15 % de pauvres. À la fin de la décennie, la Commission, avec d'autres sources et méthodes, communiquent sur 16 à 18 % de pauvres. On est certainement extrêmement loin de l'élimination de la pauvreté (avec cet indicateur).

Une réponse est tout de même clairement apportée par le Comité de Protection Sociale, dans son rapport de

(20) Sur les travaux techniques ayant présidé à la production de ces indicateurs, après le Conseil européen de décembre 2001 à Laeken, v. M. Lelièvre, P. Pétour, Les indicateurs communautaires de cohésion sociale, Inform. soc. n° 114, 2004. 64.

(21) Sur les détails de ces indicateurs, leur construction et leurs évolutions, en France, dans l'Union, dans le monde, v. J. Damon, Éliminer la pauvreté, PUF, 2010.

(22) Sur les différentes formes de pauvreté en Europe, v. S. Paugam, Les formes élémentaires de la pauvreté, PUF, 2013.

(23) Le traité de Lisbonne entre en vigueur le 1^{er} déc. 2009 et avec lui la charte des droits fondamentaux qui est un instrument juridiquement contraignant, sauf pour trois pays (Royaume-Uni, Pologne et République tchèque) qui ont décidé d'en être exclus par un « opt out ». 20 ans auparavant, les Britanniques avaient déjà opposé leur refus à une Charte des droits sociaux fondamentaux voulue par Jacques Delors et soutenue par les partenaires sociaux au niveau européen.

(24) L'Agenda social COM(2005)33 final.

septembre 2009²⁵ : « malgré l'effet de redistribution évident de la protection sociale, les inégalités se sont souvent accrues et la pauvreté et l'exclusion sociale restent un problème majeur dans la plupart des pays de l'UE, bien que les disparités soient considérables d'un pays à l'autre »²⁶.

Y a-t-il pour autant échec ? La réponse est, au premier abord, évidente. Elle l'est bien moins si l'on a à l'esprit que l'objectif de résultat « élimination de la pauvreté » n'a pas de contenu juridique et, surtout, n'emporte aucune conséquence directe. L'absence d'objectifs chiffrés précis interdit les conclusions définitives.

IV - La stratégie UE 2020 : 20 millions de pauvres en moins ?

Le thème de la fixation d'objectifs quantifiés en matière de pauvreté connaît un retentissement singulier à l'occasion de l'établissement de la nouvelle stratégie de l'Union européenne. Les États membres, en pleine tourmente financière, travaillent aux grandes lignes de leurs orientations communes pour 2020. La réduction chiffrée de la pauvreté devient alors l'une des principales dimensions de l'action de l'Union.

En mars 2010, le Conseil approuve les principaux éléments de la nouvelle « stratégie 2020 » façonnée par la Commission²⁷. Le Conseil du 17 juin adopte finalement « Europe 2020 », présentée comme « notre nouvelle stratégie pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive »²⁸. Cette stratégie vise, parmi ses ambitions, à « favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion ».

L'objectif est associé à un panachage de définitions et d'indicateurs. Trois critères sont mobilisés : risque de pauvreté ; dénuement matériel ; fait de vivre dans des ménages sans emploi.

Les personnes à risque de pauvreté 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. C'est l'approche qui s'est affinée depuis les années 1970. Soulignons qu'il s'agit bien là d'une compilation d'approches nationales puisque ce sont les seuils nationaux qui sont pris en considération.

Les personnes en situation de privation matérielle grave sont confrontées à l'absence de biens et services jugés importants. Il s'agit ici d'une méthode plus récente, mais devenue classique, de mesure de la pauvreté en conditions de

(25) Communiqués de la Commission européenne n° IP/09/1374 et MEMO n° 09/422 du 29 sept. 2009. V. le rapport du Comité de Protection Sociale, *Growth, jobs and social progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Bruxelles, Commission européenne, 2009.

(26) Notons que le CPS s'appuie sur les données de l'OCDE pour fonder son argumentation sur les évolutions dans le temps. V. Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, 2008.

(27) Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010)2020 final.

(28) Le Conseil Européen des 25 et 26 mars 2010 a approuvé le cadre général de la nouvelle stratégie Europe 2020, ainsi qu'une série d'objectifs spécifiques : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf. Le Conseil européen du 17 juin 2010 a adopté la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi, en confirmant tous ses objectifs communautaires : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/115348.pdf.

vie. L'approche, en l'espèce, est pleinement européenne puisque ne dépendant pas d'un seuil de pauvreté fixé nationalement. Les comparaisons entre États membres ont davantage de sens.

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. Comme pour l'approche traitant du dénuement matériel, la comparaison européenne est parfaitement valable puisque l'indicateur n'est pas fonction de singularités nationales.

Avec cette approche à trois dimensions imbriquées, 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. Fin 2010, Eurostat a publié un important document de compilation de données²⁹, diffusé à l'occasion de la conférence de clôture de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le communiqué de presse accompagnant l'ouvrage titrait sur 116 millions de personnes affectées, en 2008, par la pauvreté et l'exclusion sociale (soit, alors, 24 % de la population de l'Union).

Un grand sujet est de savoir si l'on doit porter un regard inclusif (on est pauvre

selon au moins un de trois critères), 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 inclusive ou cumulative n'ont strictement rien à voir³⁰. Ce n'est pas stratégique, c'est, d'abord, arithmétique. 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. 7 millions de personnes, dans l'Union, sont en effet concernées par le cumul des trois dimensions.

En 2010, l'approche inclusive, avec ses 24 % de pauvres dans l'Union européenne (pour l'année 2008), 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 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 (116 millions en Europe) mais qui ne connaissent pas des formes extrêmes de dénuement. Soit on veut, d'abord, éradiquer des situations de misère, intolérables dans des sociétés d'abondance (7 millions dans l'Union.). Ce n'est pas, exactement, la même chose.

(29) A. B. Atkinson et E. Marlier (dir.), *Income and Living Conditions in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.

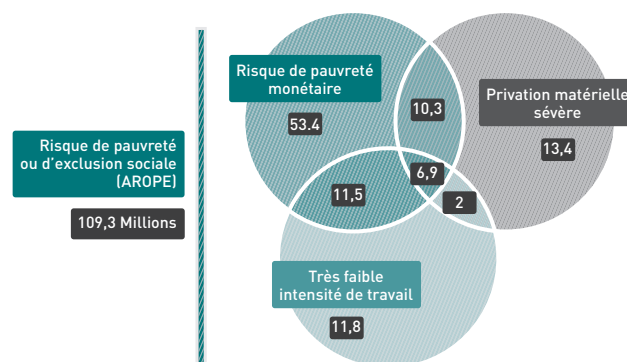
(30) Pour une approche critique, v. B. Maître, B. Nolan et C. T. Whelan, L'indicateur EU2020 de suivi de la pauvreté et de l'exclusion : une analyse critique, *Économie et statistique*, n° 469-470, 2014. 147.

L'approche à trois critères (données 2018)

Il apparaît clairement, avec un graphique en cercles, ce que sont les points de recoupement entre les trois critères de l'approche européenne. Le graphique montre comment le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (« At risk of poverty or social exclusion » soit AROPE) se répartit entre les trois indicateurs qui le composent et comment ceux-ci se recourent partiellement. On voit bien, dès lors, la différence entre une vision inclusive des trois dimensions, ce qui conduit, en 2018, à 109,2 millions de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, et une vision cumulative dans laquelle 6,9 millions de personnes sont concernées. Une grande question des politiques de lutte contre la pauvreté consiste à savoir ce qu'il faut cibler : la pauvreté dans des contours élargis (avec union des trois critères choisis), ou bien la pauvreté extrême, qui cumule les différents problèmes (à l'intersection des trois critères).

Graphique 1 | La population à risque de pauvreté et d'exclusion sociale en 2018 (en millions)

10



Source : Eurostat

Ces considérations techniques rap- pelées, que s'est-il passé sur le temps de la stratégie UE 2020 ? Sur un simple plan de suivi statistique, Eurostat a publié fin 2019 les don- nées pour 2018, ce qui permet un regard solide sur la décennie, qui avait débuté avec des chiffres 2008³¹. L'in- stitut statistique souligne une tendance à la baisse pour la proportion de per-

sonnes menacées de pauvreté ou d'ex- clusion sociale dans l'Union. Mais, en 2018, ce sont toujours 109 millions de personnes, soit 22 % de la population de l'Union. Après trois années consé- cutives de hausse entre 2009 et 2012 pour atteindre près de 25 %, la pro- portion de personnes ainsi affectées dans l'Union a, depuis, continuelle- ment baissé pour s'établir à 21,7 % en

(31) V., sur le site d'Eurostat, les pages dédiées à la stratégie UE 2020 : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>. V., en synthèse, le communiqué de presse publié le 16 oct. 2019, à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la misère, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10163476/3-16102019-CP-FR.pdf/>

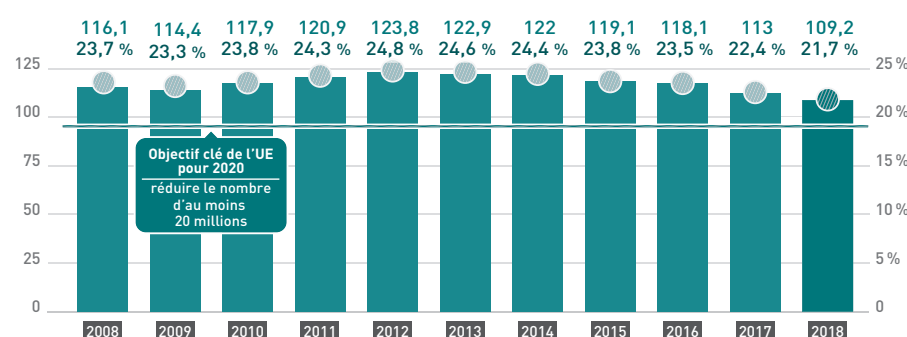
2018. Malgré cette baisse depuis le pic en 2012 (124 millions de personnes), 8 millions de personnes seulement (y compris la Croatie) ont été sorties du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par rapport au niveau de référence 2008 (116 millions hors Croatie). Ce nombre reste loin de l'objectif UE 2020 de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. Notons que c'est sur ce volet de la pauvreté que la stratégie UE 2020 semble le plus à la peine ³².

Pour un portrait final, si on prend les trois critères de l'approche UE 2020, il ressort aujourd'hui toujours une personne sur cinq concernée dans l'Union

par cette approche au sens large, une personne sur six concernée par la pauvreté monétaire, une personne sur onze concernée par la faible intensité de travail, une personne sur dix-sept par la privation matérielle. Et toujours environ 1 % de la population affectée par les trois dimensions cumulées (comme en 2008).

Globalement, la pauvreté monétaire et la part des ménages à faible intensité de travail sont plutôt restées stables (autour de 16 % pour la première, 9 % pour la deuxième). En revanche, des progrès sont nets pour les personnes en situation de privation matérielle sévère (9 % en 2008, 6 % en 2018).

Graphique 2 | Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE, 2008-2018 (en millions de personnes et en % de la population totale, données 2018)

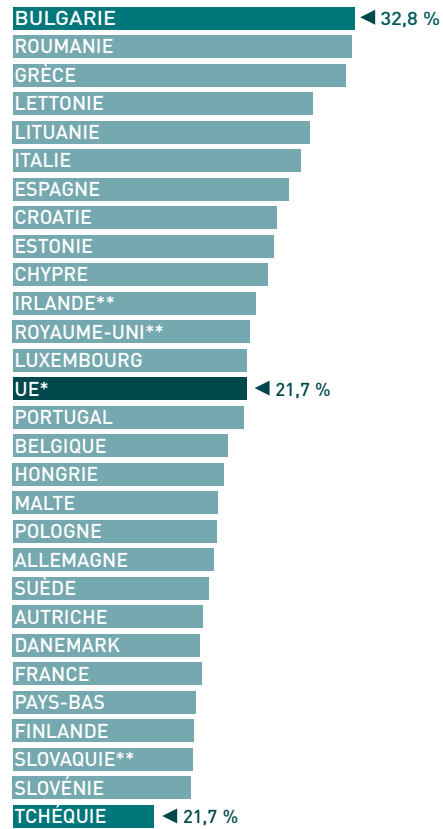


Source : Eurostat

(32) Déjà en 2017, les experts les plus mobilisés sur ce dossier faisaient le constat suivant : « l'UE n'a réalisé aucun progrès dans la réalisation de son objectif chiffré en matière d'inclusion sociale ». V. A. B. Atkinson, A.-C. Guio et É. Marlier, *Monitoring social inclusion in Europe - 2017 édition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.

Graphique 3 | Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les États membres

(en % de la population totale, données 2018)



Source : Eurostat

12

V - Quel avenir pour le sujet de la pauvreté dans l'Union européenne ?

L'avenir européen sur cette question de la pauvreté sera fait de deux éléments.

D'abord, la capacité des États membres et de l'Union à résister à la crise issue de la pandémie de Covid-19 et du confinement. Ensuite, dans le contexte d'un nouveau cadre stratégique emmené en particulier par le « Green Deal », il s'agit de savoir la place qui sera

dévolue explicitement aux questions de pauvreté.

La stratégie de Lisbonne et la stratégie UE 2020 avaient produit des objectifs singuliers et ambitieux. Avant la déflagration économique et sociale du coronavirus, l'accent a été très largement mis sur le climat, en particulier avec le « cadre d'action en matière de climat et

d'énergie à l'horizon 2030 » qui prévoit déjà des cibles et des objectifs clés à l'échelle de l'Union pour la période 2021-2030. Dans une vision à plus long terme encore, l'Europe se projette en 2050. La Commission européenne a ainsi présenté fin 2018 sa vision en vue de parvenir à une économie « prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat » d'ici à 2050. Il s'agit pour l'Europe de « montrer la voie à suivre pour atteindre la neutralité climatique », en investissant dans des solutions technologiques, en donnant aux citoyens les moyens d'agir et en adaptant l'action à mettre en œuvre dans des domaines clés tels

que la politique industrielle, la finance ou la recherche, tout en garantissant un accompagnement social nécessaire à une « transition juste »³³.

À ce stade de la production de ce nouvel environnement stratégique, notons que rien de spécifique ne se dégage encore autour de la pauvreté.

Est-ce un manque ? De nouveaux objectifs chiffrés ambitieux font-ils défaut ? La définition à trois critères de la pauvreté et de l'exclusion sociale sera-t-elle conservée ? Ces questions sont livrées à la discussion.

(33) https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_fr