

EUROPE SOCIALE

POLICY PAPER No 254
JUIN 2020

#EUROPESOCIALE
#PAUVRETÉ

LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EN EUROPE : BILAN MITIGÉ, PROPOSITIONS NOUVELLES



■ 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 premiers bilans et des perspectives, en période de crise sanitaire et économique majeure, permet de revenir sur ces indicateurs et sur les instruments d'intervention. Cette note soutient deux propositions. D'abord, en faveur d'une centration des efforts sur la pauvreté extrême et sur les sans-abri. Ensuite, pour une approche pleinement européenne de l'évaluation de la pauvreté, avec un seuil de calcul établi au niveau communautaire.

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 et la promesse de prospérité inhérente à la construction communautaire d'après-guerre, le thème de la pauvreté est implicitement européen. L'appel de Schuman par exemple, relaie cette conception, sous l'angle premier de la solidarité¹. 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.

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 ».

« La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue l'un des engagements forts de l'Union européenne 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, concentrée dans le vocable « pauvreté »³.

1 ■ 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** ».

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

2. Décision 1098/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 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 Julien DAMON, *L'Exclusion*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2018.

4. Résolution du Conseil du 21 janvier 1974, concernant un programme d'action sociale.

5. Décision du Conseil, du 22 juillet 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. Voir la Décision du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté (CEE/85/8).

6. Voir le Rapport final du second programme Européen de lutte contre la pauvreté. 1985-1989. Com(91)29 final.

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.

Plus concrètement, c'est sur la période couverte par les programmes Pauvreté 2 et Pauvreté 3 qu'une initiative majeure, en matière de lutte contre la pauvreté à l'échelle communautaire, prend pied et s'étend. **Le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) – devenu depuis Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) – est mis en place en 1987, grâce à l'impulsion de Jacques Delors**, alors président de la Commission européenne, et de l'humoriste français Coluche qui vient tout juste de lancer ses *Restos du Cœur*. Ce programme utilisait, au départ, les stocks d'inventés issus de la PAC (Politique agricole commune) en les distribuant à des associations caritatives agréées.

2 ■ 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 européennes. Une résolution du Conseil du 29 septembre 1989 porte sur le thème de « la lutte contre l'exclusion sociale »⁸. 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 sociale⁹. 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 analyses 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 1993¹⁰, 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 résolution¹¹ 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 ».

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. Résolution du Conseil et des ministres des affaires sociales, réunis au sein du Conseil du 29 septembre 1989 concernant la lutte contre l'exclusion sociale (89/C 277/01).

9. 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.

10. 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 ».

11. *Journal officiel*, n° C 347, 18 novembre 1996.

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 européenne¹². 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 investissement¹³) 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.

3 ■ 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 2000¹⁴, 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'élimination 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 ». **La grande ambition d'élimination de la pauvreté correspond aussi à ce que la communauté internationale promet alors.** C'est bien au niveau international, dans le cofrage des programmes en faveur du développement, que l'idée a été affinée et l'objectif explicitement affiché. Les chefs d'État présents au sommet de Copenhague des Nations Unies en 1995 se sont ainsi engagés à « éliminer la pauvreté », tandis qu'au Sommet du Millénaire, cinq ans plus tard, ils affirmaient leur volonté de « délivrer nos semblables de la misère » et de « créer un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ». Ils ont de la sorte lancé les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) auxquels sont rattachées des visées chiffrées. Ces engagements, voulant trancher avec les déclarations d'intention passées, sont fondés

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

13. Pour une perspective sur ce thème de « l'investissement social », voir Jacques DELORS et Michel DOLLÉ, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob, 2009.

14. Texte intégral ici : www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm

sur l'obtention de résultats à atteindre¹⁵. Courant sur la période 2000-2015, les OMD ont été suivis, pour la période 2015-2030, par les objectifs du développement durable (ODD) dont le premier consiste à « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ». Il serait présomptueux de faire de la stratégie de Lisbonne, sur le plan de la pauvreté, un élément annonciateur ou une déclinaison des OMD. En tout cas, les deux dynamiques – on ne le signale pas assez – sont liées.

Pour aller vers leur objectif, **les dirigeants européens instaurent le processus d'« inclusion sociale »¹⁶ afin de voir l'Union s'impliquer davantage sur le plan de la cohésion sociale, en ménageant – subsidiarité oblige – les prérogatives nationales.** L'« inclusion sociale » s'affirme comme vocable de référence, parfois préféré à « la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Dans ce cadre, il est décidé d'élaborer un ensemble d'indicateurs devant permettre aux États membres et à la Commission d'observer les progrès réalisés dans l'atteinte (ou non) des fins assignés en matière sociale, particulièrement sur le registre de la pauvreté¹⁷.

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 harmonisées.**

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 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.

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 des différents types de mesures de la méthode ouverte de coordination, relié à l'ambition d'élimination de la pauvreté.

¹⁵. La Déclaration du Millénaire (Déclaration du Millénaire. Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 55/2, 13 septembre 2000) contient un engagement d'élimination de la pauvreté : « Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ».

¹⁶. Voir Eric MARLIER, Anthony B. ATKINSON, Bea CANTILLON, Brian NOLAN, *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Bristol, Policy Press, 2006.

¹⁷. L'histoire de ces indicateurs est parfois ramenée à d'anciens travaux français sur la nécessité de développer des indicateurs de bien-être. Voir, notamment, Jacques Delors (dir.), *Les Indicateurs sociaux*, Paris, SEDEIS/Futuribles, 1971.

Dans le cadre d'un affinage permanent des indicateurs, les sources et méthodes utilisées sont harmonisées. 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)¹⁸.

Il ressort de toute cette dynamique 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 le statut d'activité. 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 unique¹⁹ ; l'insistance sur l'hétérogénéité des formes de pauvreté et des États membres face à la pauvreté²⁰.

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 ».²¹

Au final, cette stratégie de Lisbonne a-t-elle permis, comme elle l'annonçait, un élan décisif pour l'élimination de la pauvreté d'ici à 2010 ? La stratégie est nécessairement révisée en raison des élargissements, sur la période, à douze nouveaux membres dont les niveaux de richesse sont bien inférieurs à la moyenne de l'Europe à 15 (notamment la Bulgarie et la Roumanie). La stratégie est, par ailleurs, heurtée par la déflagration financière et économique de la fin de la décennie. Il est donc aisé de dire que Lisbonne a été très loin de son accomplissement et de l'élan qui voulait être donné pour éliminer la pauvreté. 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

¹⁸. 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. 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 (CE n° 1177/2003).

¹⁹. Sur les détails de ces indicateurs, leur construction et leurs évolutions, en France, dans l'Union, dans le monde, voir Julien DAMON, *Éliminer la pauvreté*, Paris, PUF, 2010.

²⁰. Sur les différentes formes de pauvreté en Europe, voir Serge Paugam, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2013.

²¹. Le traité de Lisbonne entre en vigueur le 1er décembre 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.

de la décennie, de 15 % de pauvres dans l'Union²². 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). **Ce qui semble correspondre à une stabilité du taux de pauvreté en Europe, malgré les élargissements à des pays bien moins riches, se comprend entre autres par la nature même de l'indicateur. Celui-ci procède d'abord de seuils nationaux. Ce n'est pas une mesure pleinement européenne**, avec un seuil de pauvreté qui aurait été tiré vers le bas par l'intégration d'États-membres bien moins favorisés. La démarche reste une sorte de compilation d'approches nationales.

À la question de la réussite ou de l'échec de Lisbonne, une réponse est tout de même clairement apportée par le Comité de protection sociale, dans son rapport de septembre 2009²³ : « 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. »²⁴

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.

4 ■ 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 Commission²⁵. Le Conseil du 17 juin adopte finalement « Europe 2020 », présentée comme « notre nouvelle stratégie pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive »²⁶. 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.

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

23. Communiqués de la Commission européenne n° IP/09/1374 et MEMO n° 09/422 du 29 septembre 2009. Voir 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.

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

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

26. 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. Texte intégral :

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. Texte intégral : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/115348.pdf.

- **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 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 données²⁷, 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 des 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 voir²⁸. 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.

Ces considérations techniques rappelées, 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 données pour 2018, ce qui permet un regard solide sur la décennie, qui avait débuté avec des chiffres 2008²⁹. L'institut statistique souligne une tendance à la baisse pour la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion 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 consécutives de hausse entre 2009 et 2012 pour atteindre près de 25 %, la proportion de personnes ainsi affectées dans l'Union a depuis continuellement baissé pour s'établir à 21,7 % en 2018. **Malgré cette baisse depuis le pic en 2012 (124 millions de personnes),**

²⁷. Anthony B. ATKINSON et Eric MARLIER (dir.), *Income and Living Conditions in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.

²⁸. Pour une approche critique, voir Bertrand Maître, Brian NOLAN et Christopher T. WHELAN, « L'indicateur EU2020 de suivi de la pauvreté et de l'exclusion : une analyse critique », *Économie et statistique*, n° 469-470, 2014, pp. 147-167.

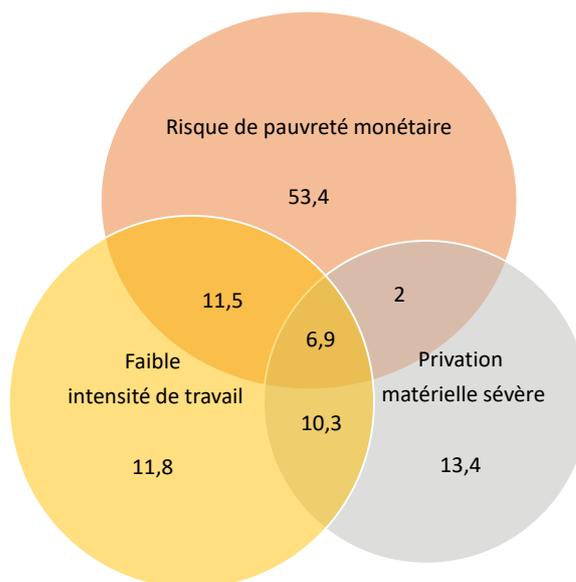
²⁹. Voir, sur le site d'Eurostat, les pages dédiées à la stratégie UE 2020 : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>. Voir, en synthèse, le communiqué de presse publié le 16 octobre 2019, à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la misère, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10163476/3-16102019-CP-FR.pdf/>

ENCADRÉ ■ L'approche à trois critères (données 2018)

Il apparaît clairement, avec un graphique en cercles, ce que sont les points de recouplement entre les trois critères de l'approche européenne. Le graphique montre comment le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale se répartit entre les trois indicateurs qui le composent et comment ceux-ci se recouvent partiellement. On voit dès lors bien 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).

RISQUE DE PAUVRETÉ OU D'EXCLUSION SOCIALE

En 2018 : 109,2 millions de personnes



Source : Eurostat

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 peine³⁰.

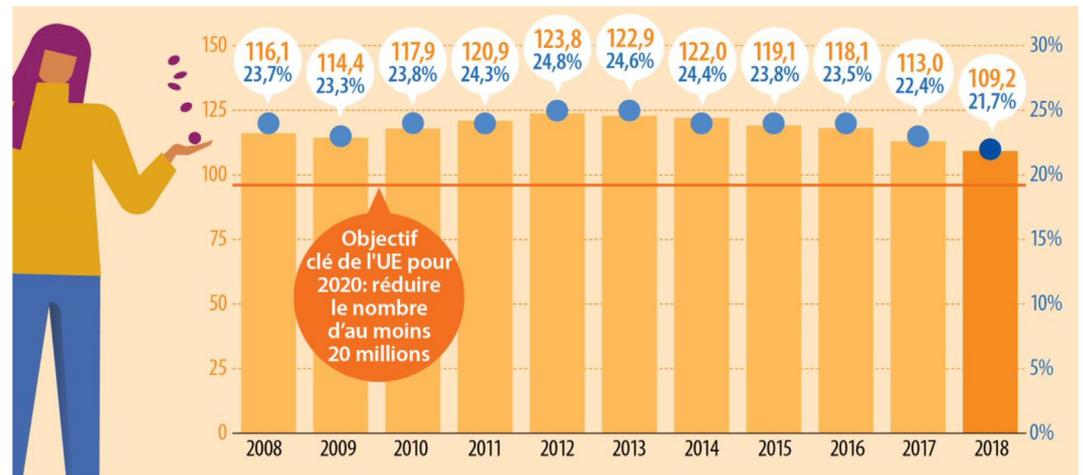
Pour un portrait final, si on prend les trois critères de l'approche UE 2020, il ressort aujourd'hui toujours une personne sur cinq concernée dans l'Union par cette approche au sens large, une personne sur six concernée par pauvreté monétaire, une personne sur onze concernée par la faible intensité de 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).

Si l'on s'arrête sur les disparités entre États-membres, il faut en premier lieu indiquer que l'écart va presque de un à trois, du pays au niveau le plus faible (la République tchèque, 12 %) à celui au taux le plus élevé (la Bulgarie, 33 %). **En 2018, près du tiers de la population était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale dans trois États membres : Bulgarie, Roumanie, Grèce. Plus du quart dans quatre autres pays : Lettonie, Lituanie, Italie, Espagne.** À l'autre extrémité, les taux les plus faibles s'enregistrent, après la République tchèque, en Slovaquie, en Finlande, ou aux Pays-Bas. **La France, au même niveau que le Danemark (17,4 %) se trouve en sixième position par ordre ascendant.**

³⁰. 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 ». Voir Anthony B. ATKINSON, Anne-Catherine GUIO et Éric MARLIER, Monitoring social inclusion in Europe — 2017 edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.

GRAPHIQUE 1 ■ 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

De 2008 à 2018, les baisses les plus marquées concernent la Bulgarie (de 45 % à 33%, soit -12 points), la Roumanie (-11,7 points), la Pologne (-11,6 points), la Hongrie (-8,6 points). À l'inverse l'augmentation caractérise le Luxembourg (de 16 % à 22 %, +6 points donc), la Grèce (+4 points), l'Estonie (+3 points), l'Espagne (+2 points) ou l'Italie (+1,8 point). La France, elle, a connu une très légère baisse (de 18,5 % à 17,4 %).

En dernière remarque, il faut à nouveau redire combien **ces données issues de la statistique européenne reposent d'abord sur des caractérisations nationales de la pauvreté**, avec un seuil de pauvreté monétaire (principal des trois critères UE 2020) qui se calcule dans chaque pays, et non dans l'Union prise dans son intégralité. C'est ce qui explique pourquoi certains pays pourtant à PIB par habitant relativement faible (Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque) peuvent se trouver bien classés. Ou pourquoi le pays le plus riche d'Europe présente un taux de pauvreté situé tout juste au-dessus de la moyenne communautaire. Ce sont la nature de la stratification sociale et l'ampleur des inégalités que l'on mesure ainsi dans chaque pays, avec l'indicateur établi, non pas celles de l'Union dans sa totalité.

GRAPHIQUE 2 ■ Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les États membres (% de la population totale, données 2018)



Source : Eurostat

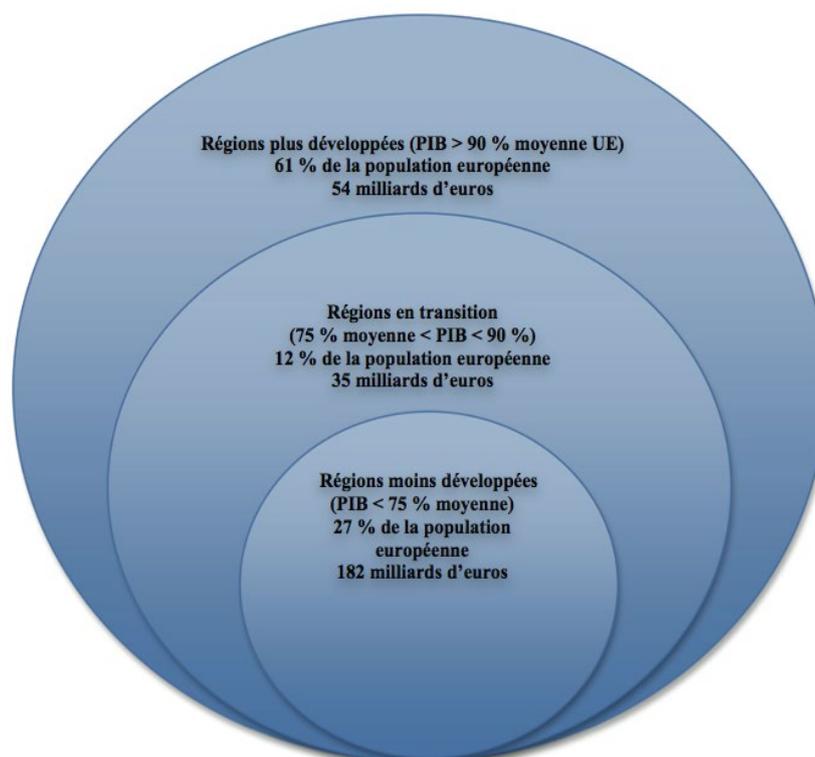
5 ■ L'ACTION EUROPÉENNE CONTRE LA PAUVRETÉ

La première contribution européenne aura consisté en production et en harmonisation de définitions et données. L'action communautaire passe aussi par de l'action.

D'abord de l'action indirecte, par l'ensemble des programmes de développement économique et par les fonds structurels à visée plus sociale qui tous contribuent à l'amélioration des conditions de vie et à l'augmentation du bien-être. Qu'il s'agisse du Fonds social européen ou de la politique de cohésion, nombre d'opérations et de financements portent, explicitement ou non, sur la lutte contre la pauvreté. On pourrait même ajouter tout ce qui concerne l'emploi, dans une visée de prévention ou de traitement social. Avec les dispositifs comme la garantie jeunesse³¹ ou encore SURE qui, face à la crise de 2020, vise à apporter une aide complémentaire aux dispositifs nationaux de chômage partiel et d'aide aux travailleurs indépendants sous forme de prêts accordés par la Commission aux États membres.

Pour souligner l'importance de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les interventions européennes, on peut analyser de façon originale la politique de cohésion (ou politique régionale). Celle-ci, avec ses 350 milliards d'euros (soit un tiers du budget communautaire), pour la période 2014-2020, est une politique territoriale ciblée. Mobilisant les fonds structurels (FSE, FEDER et fonds de cohésion), elle s'applique sur 274 régions. **Ce ne sont pas seulement les régions pauvres qui sont éligibles, mais les régions les moins favorisées sont particulièrement ciblées.** Ainsi les régions dites « moins développées », définies par un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, concentrent près de la moitié des financements de cette politique alors qu'elles ne rassemblent que le quart de la population

GRAPHIQUE 3 ■ Les cibles imbriquées de la politique de cohésion



DG régions

³¹ La garantie jeunesse a été établie par une recommandation du Conseil (2013/C 120/01) en 2013. Elle relève d'un engagement pris par l'ensemble des pays de l'Union de veiller à ce que tous les jeunes âgés de moins de 25 ans puissent bénéficier d'une offre de qualité pour un emploi, une formation, ou un stage. Cet engagement a autorisé le FSE à financer en partie les débuts du dispositif « garantie jeunes » en France, permettant l'accompagnement de jeunes en difficulté avec une prestation monétaire pendant quelques mois.

de l'Union. D'une certaine façon, la politique de cohésion contient une puissante dimension de lutte contre la pauvreté, ciblant certes plutôt des territoires pauvres que des populations pauvres.

D'un point de vue stratégique et doctrinal, les instances européennes ont également toute leur importance, sur le registre de la lutte contre la pauvreté, en ce qu'elles édictent des recommandations, des analyses et des lignes directrices qui retentissent sur les politiques nationales. Il en va ainsi de tout ce qui a pu être soutenu en termes d'inclusion sociale puis d'inclusion « active ». Les orientations concernant la garantie d'un revenu suffisant, les politiques actives favorisant l'insertion sur le marché du travail, l'accès à des services de qualité (par exemple pour la garde d'enfants, notamment dans le cas de familles en difficulté) ont toutes des traductions dans les États membres. Elles continuent aussi à alimenter des réflexions, propositions et discussions pour des instruments plus contraignants, comme des obligations de salaire minimum voire des normes communes de revenu minimum.

En matière de mesure de la pauvreté, l'Union européenne ne fait donc pas seulement que définir et produire des données. Elle intervient et finance largement, ne serait-ce qu'au titre de sa puissante politique régionale. Elle affirme également un corpus juridique et des droits, par exemple à travers la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2010) et le Socle européen des droits sociaux (2017)³².

Concrètement et plus visiblement, l'Union agit directement en matière de lutte contre la pauvreté. L'action relève d'initiatives et de soutiens aux politiques nationales, contre le chômage, pour l'insertion des jeunes, contre la précarité énergétique. Puisque la pauvreté est multidimensionnelle, l'action contre la pauvreté est plurifactorielle.

L'intervention européenne la plus emblématique, ciblée sur les plus démunis, relève certainement de l'aide alimentaire. Elle est emblématique car avec une visibilité particulière. Elle est emblématique aussi en ce qui concerne ses évolutions juridiques.

Le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), établi en 1987, consistait en une réponse d'urgence à ce qui était alors baptisé « nouvelle pauvreté ». Ce PEAD, construit comme un élément associé de la PAC, permet l'usage des stocks invendus issus de l'agriculture, avec de la sorte un renfort direct aux associations impliquées dans l'action auprès des plus démunis. Étendu jusqu'en 2011, le PEAD distribue une aide alimentaire à des millions de personnes dans 19 des 27 États de l'Union, en particulier en France, en Pologne et en Italie.

Le programme est cependant contesté du point de vue des bases légales et des transformations de la PAC. Celle-ci a été rationalisée et les surplus ont été de plus en plus limités. Le PEAD n'a donc plus véritablement géré des excédents agricoles mais des formes d'aide sociale qui, de surcroît, n'étaient pas vraiment calibrées de façon rigoureuse. La diminution des invendus issus de la PAC était palliée par l'achat direct des produits par l'Union européenne. L'importance prise par ces achats est devenue telle que la Cour de justice, saisie par l'Allemagne soutenue par la Suède, a considéré que le PEAD n'était plus lié à la PAC mais relevait de l'aide sociale directe, et devait donc être financée dans ce cadre. Après une décision de la Cour de justice du 13 avril 2011³³, les financements, qui s'élevaient à 500 millions d'euros par an, sont drastiquement réduits. France et Allemagne s'accordent pour une prolongation pendant deux ans et une réflexion s'engage afin de créer un nouvel outil. Ce sera le FEAD qui remplace le PEAD à partir de 2014³⁴.

Il n'y a pas là qu'un changement de première lettre, mais bien constitution d'un instrument européen singulier, soutenant les actions menées par les États membres afin d'apporter une aide alimentaire mais aussi d'autres assistances matérielles aux plus démunis. Les pays souhaitant bénéficier de ce fond devaient déposer un programme national pour la période 2014-2020 auprès de la Commission européenne. Celle-ci, après examen, les approuvait. Les autorités nationales sont libres de choisir, en

³². Le Parlement européen, le Conseil et la Commission proclament solennellement la Charte des droits fondamentaux (2012/C 326/02) en octobre 2012. Le socle européen des droits sociaux (2017/C 428/09), contenant vingt principes, a été approuvé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission lors du sommet social pour des emplois et une croissance équitables, le 17 novembre 2017 à Göteborg.

³³. T-576/08 – Allemagne / Commission

³⁴. Règlement (UE) n°2 23/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis. Ce règlement a été modifié en 2018, afin d'introduire plusieurs simplifications.

fonction de leur situation, le type d'aide qu'elles souhaitent apporter (aide alimentaire ou aide matérielle de base, ou une combinaison des deux), et comment elles se procurent et distribuent les produits. Les pays peuvent acquérir les aliments et les autres produits eux-mêmes, puis les livrer aux organisations partenaires, ou fournir une aide financière à ces dernières pour qu'elles se chargent des achats.

En avril 2020, des changements ont été apportés au fonds, de manière à réagir plus rapidement et plus efficacement face à la crise du Coronavirus. Il a notamment été décidé de proposer un taux de financement des opérations à 100 % (au lieu de 85 %). Il a également été rendu possible de fournir une aide alimentaire et matérielle via des vouchers électroniques (notamment en raison du risque plus faible de contamination).

Sur la période 2014-2020, plus de 3,8 milliards d'euros ont été alloués au FEAD. Ce montant représente environ 0,3 % du budget total de l'Union Européenne. Dans le nouveau projet de budget européen présenté par la Commission le 27 mai 2020 pour la période 2021-2027, l'enveloppe du FEAD a été étoffée. ce qui reste modeste au regard du plan inédit de 500 milliards d'euros pour constituer un « fonds de relance » européen face à la crise. D'un côté, de larges politiques d'investissement et de prévention face aux difficultés économiques et aux disparités territoriales. De l'autre, une politique ciblée, aux moyens bien plus limités, sur les populations comptant parmi les plus démunies. Nature de ces instruments et intensité de ces interventions peuvent être discutées, en particulier dans la liaison plutôt ténue avec les définitions sophistiquées produites pour mesurer la pauvreté. Mais **l'ensemble compose assurément une stratégie de lutte contre la pauvreté, ou, pour le dire avec le vocabulaire européen, d'inclusion sociale.**

6 ■ DEUX OBSERVATIONS POUR LA PÉRIODE QUI S'OUVRE

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. Les divers plans de relance, nationaux et communautaires, contiennent des visées générales pour prévenir des basculements dans la pauvreté ainsi que des objectifs plus précis en ce qui concerne l'intervention directe pour tenter de traiter les urgences. C'est, au niveau communautaire, le rôle dévolu, entre autres, au FEAD adapté.

Ensuite, **dans le contexte d'un nouveau cadre stratégique emmené en particulier par le « Green Deal », il s'agit de connaître 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. Dans une vision à plus long terme encore, l'Europe se projette en 2050 pour la « neutralité climatique », avec un accompagnement social nécessaire à une « transition juste »³⁵. 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.

Au terme de ce tour d'horizon, deux propositions peuvent venir alimenter, plus techniquement, les débats et décisions sur les suites de la politique européenne de lutte contre la pauvreté.

35. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_fr

7 ■ UNE PRIORITÉ : LES SANS-ABRI

En premier lieu, quant aux priorités à se donner, il conviendrait de limiter la dispersion et la relative incompréhension autorisée par une approche très large de la pauvreté et de l'exclusion sociale. **Avec une pauvreté, au sens de personnes « à risque de pauvreté et d'exclusion sociale », concernant plus de 20 % des personnes vivant en Europe, le risque d'émiettement des dispositifs est élevé. Se concentrer sur la grande pauvreté, sans constituer une rupture totale, constituerait une autre orientation.** Par « grande pauvreté » on pourrait entendre, des seuils de pauvreté plus bas, par exemple, pour l'approche monétaire, à 40 % du niveau de vie médian, et non plus 60 %. Mais ce mouvement de curseur changerait des chiffrages sans modifier vraiment la donne pour l'action publique. En revanche se centrer sur les formes les plus visibles et les plus extrêmes du dénuement transformerait assurément les politiques. Déjà certains instruments et fonds européens ciblent précisément des catégories et minorités comptant parmi les plus démunies sur le territoire de l'Union, les Roms en particulier. Mais s'il est vrai que les plus pauvres, en particulier dans les pays de l'Est, sont souvent Roms, il s'avère inexact de prétendre que tous les Roms sont pauvres. **Dans un contexte de ciblage sur le dénuement total et l'extrême pauvreté, il semble approprié de s'intéresser prioritairement aux sans-abri.** Ceux-ci comptent assurément parmi les personnes les plus pauvres en Europe, sans d'ailleurs forcément figurer dans les statistiques établies à partir de ménages logés. Progressivement, avec l'approfondissement de l'ouverture des frontières, le phénomène a pris des dimensions pleinement européennes³⁶.

Deux voies incarneraient une priorisation de l'action européenne contre l'extrême pauvreté. Tout d'abord, l'Union pourrait s'engager sur l'éradication du phénomène, dans une perspective à dix ans. Dans la stratégie de Lisbonne, il s'agissait d'aller vers l'élimination de la pauvreté. Recentrer sur les sans-abri permettrait certainement davantage de visibilité et d'efficacité. Une deuxième orientation consisterait à créer une agence européenne chargée du dossier, ou **au moins un service dédié au sein de l'une des directions de la Commission, structurant les échanges entre États membres, mais aussi organisant le traitement des dossiers des ressortissants d'autres pays.** Une telle institution, qui pourrait se créer à partir de la recomposition d'autres agences et services, préciserait les contours les plus basiques de ce que l'Union veut mettre en avant comme socle social. L'europeanisation doit également permettre de mieux répondre à un problème contemporain devenu majeur, celui du droit de résidence et des titres de séjour. **De fait, à l'échelle européenne, la question des sans-abri est de plus en plus liée à celle de la crise migratoire.** De plus en plus, les personnes sans abri sont sans papiers. C'est ce que des experts réunis par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) ont pu baptiser « migrantisation » (en anglais). Cette dimension s'avère essentielle pour saisir les traits contemporains du « sans-abrisme »³⁷. Ce dernier terme, très utilisé à Bruxelles et dans les cercles experts, est une francisation assez judicieuse de *homelessness*.

La FEANTSA, très écoutée, au moins pour son expertise, dans les instances européennes, estiment que 700 000 personnes sont, dans l'Union, sans-domicile³⁸. Elles sont soit sans-abri (vivant dans l'espace public), soit dans des centres d'hébergement pour des personnes et familles qui, à défaut, seraient sans-abri. Traiter prioritairement ce sujet, particulièrement visible, mais avec une intensité variée selon les villes et pays, se légitime. Il faut néanmoins pour cela encore du lobbying efficace afin de décider une orientation privilégiée axée sur l'extinction de la pauvreté extrême. **Un tel choix acterait aussi le passage d'une approche de la pauvreté relative à la pauvreté absolue.** Non pas pour s'y substituer intégralement, mais pour mettre l'accent sur une dimension bien précise, plutôt que sur toutes les dimensions de la pauvreté. De surcroît, mettre en avant un tel complément, sur la pauvreté absolue, renforcerait la cohérence souhaitée entre les investissements contre la pauvreté communautaire et contre la pauvreté dans le monde. Si la stratégie UE 2020 se termine bien en 2020, les ODD onusiens courent bien jusqu'en 2030. Notamment le premier d'entre eux qui vise, rappelons-le, l'élimination de la pauvreté extrême à l'échelle de la planète.

³⁶. Sur tout ce sujet des sans-abri en Europe, voir Julien DAMON, *Qui dort dehors ?*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2020.

³⁷. Voir, notamment, le rapport *Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe*, publié par la FEANTSA en 2017, www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf

³⁸. Voir l'excellent site de la FEANTSA, www.feantsa.org. L'organisation, créée en 1989, milite et propose pour l'extinction du sans-abrisme en Europe.

8 ■ UNE NOUVEAUTÉ : UN SEUIL PLEINEMENT COMMUNAUTAIRE DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE

La liste des indicateurs concernant la lutte contre la pauvreté est déjà bien fournie. Mais le diable est probablement dans les détails. Les données les plus relayées et les plus discutées sur la pauvreté se concentrent sur deux de ces indicateurs : la pauvreté monétaire relative (à 60 % du niveau de vie médian national), le risque de pauvreté et d'exclusion sociale (croisant trois critères, dont le plus important demeure la pauvreté monétaire relative nationale).

En réalité la pauvreté demeure essentiellement appréciée à l'aune de réalités nationales, car les seuils de pauvreté monétaire sont établis nationalement. L'option se comprend. Elle pourrait parfaitement se compléter d'une approche avec un seuil de pauvreté européen. Pour les années qui viennent, il resterait possible de communiquer sur 27 taux de pauvreté issus de 27 seuils de pauvreté. Mais **il pourrait être possible de communiquer aussi sur 27 taux de pauvreté issus d'un unique seuil de pauvreté établi à l'échelle européenne** (à 60 % du niveau de vie médian dans l'Union). Pratiquement, l'opération consiste en une simple règle de trois. Elle peut se raffiner en prenant en considération des parités de pouvoir d'achat.

En 2018, le seuil de pauvreté mensuel est de 2 000 euros au Luxembourg, de 170 en Roumanie. L'écart est donc de plus d'un à dix. En parité de pouvoir d'achat (1 700 au Luxembourg, 320 en Roumanie) il passe à environ un à cinq. Tout ceci pour indiquer que les mesures nationales sont bien fonction des richesses nationales. Or il serait avisé et utile de recalculer les taux de pauvreté dans chaque pays en fonction de la richesse européenne, en fonction donc d'un seuil européen. Ceci bouleverserait la géographie de la pauvreté telle qu'on la perçoit maintenant habituellement dans l'Union. Étrangement, cette règle de trois, pour laquelle il faut disposer des données, a été rarement faite. Un tel seuil communautaire, complémentaire des approches nationales, avait été établi à la fin des années 1980, dans le cadre du programme Pauvreté 2. Un travail en ce sens avait été réalisé sur les données 2008³⁹. Il ressortait, pour un taux de pauvreté européen global de 23 %, des taux très élevés dans les pays alors les plus pauvres : 80 % environ dans les pays Baltes, en Pologne ou en Slovaquie, autour de 8 % en France ou en Allemagne, autour de 5 % en Autriche ou au Danemark, 1 % au Luxembourg. Actualiser chaque année **une telle opération autoriserait une vision véritablement européenne de la pauvreté monétaire**, plus cohérente d'ailleurs avec les autres mesures dites en conditions de vie. La proposition pour un seuil absolument européen peut sembler légère, elle marquerait un grand pas vers l'eupéanisation de la donnée sur la pauvreté.

Ces deux recommandations finales ne viennent pas seulement enrichir les bases de données Eurostat mais clarifier, prioriser et eupéaniser l'action de lutte contre la pauvreté. Si elles ne bouleversent pas l'agenda politique européen de lutte contre la pauvreté, elles en révisent substantiellement le contenu et la portée. ■

39. Voir *The Social Situation in the European Union 2008. New Insights into Social Inclusion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009



L'Europe pour
les citoyens



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors