

Contrairement aux craintes exprimées lors du débat en France sur la ratification du traité constitutionnel, la construction européenne ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la pauvreté et des inégalités. En revanche, le rôle de l'Europe en matière de lutte contre la pauvreté n'est pas reconnu.

Il est vrai que la pauvreté est une question qui se traite surtout au niveau des Etats membres : minima sociaux, transferts sociaux, politique familiale, indemnisation du chômage, accès aux soins, politique du logement, etc.

Néanmoins, certaines politiques européennes constituent d'importants leviers pour agir sur la pauvreté ; c'est le cas en particulier de la politique "de cohésion" qui a sans nul doute contribué au rattrapage des pays et des régions les plus en retard. De surcroît, si les politiques européennes de croissance n'ont pas pour objectif premier de réduire la pauvreté, elles en sont le préalable indispensable. Les trente dernières années ont vu à la fois le rattrapage des pays de l'Union à faible revenu, l'élévation globale de richesse et le recul de la pauvreté absolue. Le modèle de croissance européen semble donc pouvoir permettre une création de richesse respectueuse des équilibres sociaux. D'où la nécessité de relancer la croissance.

Sarah Bouquerel et Pierre-Alain de Malleray, anciens élèves de l'Ecole polytechnique, sont tous deux hauts-fonctionnaires et maîtres de conférence en économie à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)



L'EUROPE ET LA PAUVRETÉ : QUELLES RÉALITÉS ?

Sarah Bouquerel
Pierre-Alain de Malleray

L'EUROPE ET LA PAUVRETÉ : QUELLES RÉALITÉS ?

SARAH BOUQUEREL
PIERRE-ALAIN DE MALLERAY

sommaire

Introduction	6
Résumé	10
Summary	14
1. La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes	18
1.1 Comment mesurer la pauvreté ?.....	18
1.1.1 Les différentes façons de mesurer la pauvreté.....	19
1.1.2 Les choix faits par l'Union européenne	26
1.2 En Europe, les disparités restent fortes entre les pays ...	36
1.2.1 L'analyse de la pauvreté monétaire fait émerger des différences marquées au regard de l'ampleur et de la gravité de la pauvreté.....	36
1.2.2 L'approche par la pauvreté non monétaire confirme en grande partie cette analyse.....	45
1.3 La tendance générale est au recul de la pauvreté	50
2. L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides	56
2.1 La "méthode de coordination ouverte"	56
2.1.1 La genèse des "MOC"	57
2.1.2 Le processus européen d'inclusion sociale	68

2.2 Un dispositif critiqué, des résultats difficiles à mesurer ...	71
2.2.1 La convergence spontanée : une illusion ?	71
2.2.2 Le recentrage de la stratégie de Lisbonne : le risque d'une marginalisation du dispositif ?	80

2.3 L'Union européenne reconnaît les systèmes nationaux de protection sociale comme premier vecteur de réduction de la pauvreté.....	83
2.3.1. Le premier vecteur de réduction de la pauvreté en Europe relève des Etats : les systèmes nationaux de protection sociale ...	83
2.3.2. L'Union a reconnu et encouragé les systèmes nationaux de protection sociale.....	86

3. Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté... 90

3.1 La politique agricole commune a longtemps fait peser une charge plus importante sur les plus pauvres	90
3.1.1 La PAC a pour effet d'imposer une taxe "implicite" sur les consommateurs	90
3.1.2 Cette taxe pèse plus lourdement sur les ménages pauvres.....	92

3.2 Les aides structurelles accordées par l'Union européenne ont contribué à la convergence des revenus	96
3.2.1 La politique régionale a pour objectif la cohésion économique et sociale.....	96
3.2.2 Les fonds structurels ont contribué au rattrapage économique des régions et des Etats les plus en retard.....	101

3.3 Les politiques européennes de croissance sont un levier de réduction de la pauvreté sur le long terme	106
---	-----

Conclusion..... 110

Bibliographie..... 114

Introduction

Les citoyens européens ne perçoivent pas, ou plus, le rôle de l'Europe en matière de lutte contre la pauvreté. Il y a à cela plusieurs raisons.

L'ancien rêve des pères fondateurs d'un développement économique et social par le marché commun, la croissance économique entraînant le bien-être social et sa diffusion, semble en panne. La croissance faible a en effet tendance à s'installer en Europe. Surtout, le marché semble davantage perçu comme une menace favorisant les inégalités, plutôt que comme un vecteur de rattrapage du niveau de vie des mieux lotis par les populations les plus défavorisées.

Par ailleurs, la pauvreté est une question qui se traite généralement à l'intérieur des frontières nationales. Elle renvoie à des choix sociaux, des arbitrages fondamentaux, qui ne peuvent qu'être l'expression des souverainetés nationales et ne pourraient se voir confiés à des instances supranationales. Le degré de redistribution des richesses, la générosité des systèmes de protection sociale, le seuil de tolérance des inégalités, autant de sujets que les citoyens supporteraient difficilement de déléguer au-delà de la sphère étatique (parfois même au-delà de la sphère locale).

De fait, les politiques directement axées sur la réduction de la pauvreté sont principalement du ressort des Etats nationaux : minima sociaux, autres transferts sociaux, politique familiale, indemnisation du chômage, accès aux soins, politique du logement, etc. Décisions prises par les Etats, reflets de préférences collectives exprimées au sein des Etats. Que viendrait y faire l'Europe ?

Pourtant, l'Europe a un rôle important à jouer en matière de lutte contre la pauvreté. Elle joue d'ores et déjà, à l'insu de nombreux observateurs, trois rôles capitaux.

Sur le plan de la connaissance du phénomène, les travaux d'Eurostat⁽¹⁾ sont une source précieuse d'information. Les formes de la pauvreté, son intensité, sa persistance, ses différentes caractéristiques en fonction des pays et des modèles sociaux ne pourraient être connues et analysées avec la précision atteinte si ce n'était par les enquêtes et les travaux comparatifs menés par l'institut statistique européen. Au Conseil européen de Laeken de 2001, un pas décisif a été franchi avec la définition d'une méthode de mesure et d'indicateurs harmonisés à travers toute l'Europe.

Sur le plan des politiques visant directement à réduire la pauvreté, l'Union européenne a certes peu de marges de manœuvre, le principe de subsidiarité s'appliquant en matière sociale. Cependant, l'Europe constitue une enceinte idéale au sein de laquelle les Etats membres peuvent échanger sur les différentes stratégies de réduction de la pauvreté, se fixer des objectifs communs et mutualiser les bonnes pratiques.

(1) Office statistique des communautés européennes.

Sur le plan, plus large, des politiques économiques de la compétence de l'Union, les choix faits au niveau européen peuvent avoir un impact majeur, à la hausse comme à la baisse. De nombreuses politiques rejaillissent en effet sur la condition des plus pauvres (politique agricole commune, fonds structurels, création et approfondissement du marché unique), sans que la réduction de la pauvreté en soit nécessairement l'objectif premier.

Ainsi donc, l'Europe est un acteur souvent méconnu des politiques de lutte contre la pauvreté. Cette note présente les différentes facettes de son rôle et dessine quelques perspectives d'évolution.

Résumé

La pauvreté est un phénomène multiforme, difficile à cerner avec exactitude. Définir des conventions de mesure implique de trancher des débats qui, loin de ne relever que de la technique statistique, renvoient à des conceptions différentes de la société et de la justice sociale.

A l'aune des critères de mesure retenus pour l'Europe, 16 % de la population européenne - soit 72 millions de personnes vivaient en 2003 en-dessous des seuils de pauvreté monétaire. Ce pourcentage global masque d'importants écarts entre Etats membres.

Les études disponibles permettent également de se prononcer sur le sens d'évolution de la pauvreté en Europe. La tendance générale, à court comme à long terme, est au recul de la pauvreté. Il y a moins de pauvres dans l'Union européenne qu'en 1970, même s'ils restent encore trop nombreux.

Face à la pauvreté, l'Union européenne dispose de peu de leviers d'action directs, le principe de subsidiarité s'appliquant en matière sociale. Il serait cependant erroné d'en conclure que la lutte contre la pauvreté ne fait pas partie des préoccupations européennes. La lutte contre l'exclusion sociale est en effet progressivement devenue une politique autonome de

l'Union, avec sa méthode (la "méthode de coordination ouverte") et ses outils (les "plans nationaux d'action"). Il faut reconnaître que le bilan du dispositif apparaît mitigé, la démarche de coordination ouverte relèvent encore beaucoup de la discussion entre experts.

L'action directe de l'Union européenne se double cependant d'une action indirecte en faveur de la lutte contre la pauvreté, avec la reconnaissance des systèmes sociaux nationaux. Le premier vecteur de réduction de la pauvreté en Europe est de loin la protection sociale mise en place par chaque Etat membre. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : les régimes de protection sociale permettent de faire passer le taux de pauvreté monétaire en Europe de 40 % (mesuré "avant transferts sociaux") à 16 % (après transferts) ! En plaçant ces dispositifs en dehors du champ de la concurrence européenne et en encourageant progressivement leur coordination, l'Union contribue ainsi à l'effectivité du premier instrument dont disposent les pouvoirs publics pour réduire la pauvreté.

Dans les domaines relevant directement de la compétence de l'Union, certaines politiques constituent d'importants leviers pour agir sur la pauvreté, même si l'amélioration du sort des plus démunis n'en est pas l'objectif premier. Trois d'entre elles doivent être distinguées.

Premier poste budgétaire de l'Union, la politique agricole commune (PAC) fait peser une charge importante sur les plus pauvres. Elle a pour effet d'imposer une "taxe implicite" sur les consommateurs via son volet de régulation des tarifs, qui maintient le prix des produits agricoles à

un niveau élevé. La récente réforme de la PAC (juin 2003), qui repose en particulier sur la baisse du niveau des prix garantis, va dans le bon sens, bien que beaucoup reste encore à faire.

Deuxième budget de l'Europe, la politique "de cohésion" – dont l'objectif est de réduire les disparités de richesse au sein de l'Union – a sans nul doute contribué au rattrapage des pays et des régions les plus en retard. Cette politique a vu son poids financier s'accroître progressivement à partir de 1988, jusqu'à voir les fonds structurels représenter plus du tiers du budget communautaire.

Enfin, les politiques européennes de croissance, si elles n'ont pas pour objectif premier de réduire la pauvreté, en sont le préalable indispensable : la question du partage du gâteau devient en effet secondaire si ce dernier est de taille trop petite. Les trente dernières années ont vu à la fois le rattrapage des pays de l'Union à faible revenu, l'élévation globale de richesse et le recul de la pauvreté absolue. Le modèle de croissance européen semble donc pouvoir permettre une création de richesse respectueuse des équilibres sociaux. D'où la nécessité première de relancer la croissance.

Summary

Poverty is a multivarious phenomenon which is difficult to define exactly. Defining norms by which to measure it implies concluding debates which far from simply depending on statistical techniques are also associated with various ideas about society and social justice. The studies to hand enable us to say how poverty is developing in Europe. The general trend both in the short and long term is for poverty to decline. There are less poor people in the European Union than in 1970 even though their numbers still remain too high.

In the face of poverty the European Union has few direct instruments at its disposal since the principle of subsidiarity applies in the social sphere. It would be wrong to conclude however that the fight against poverty is not part of European concerns. The fight against social exclusion has indeed gradually become part of an independent Union policy with its method (the open co-ordination method) and its instruments (the national action plans). It must be admitted that the results are mitigated; the open co-ordination measure still depends very much on discussions between experts. Direct action on the part of the European Union goes hand in hand however with indirect action in the fight against poverty with the acknowledgement of national social systems. The primary motor in reducing poverty in Europe is by far the social protection systems established by each Member

State. The statistics speak for themselves: social protection regimes enable the reduction of the monetary poverty rate in Europe from 40 % (measured before social transfers) to 16 % (after transfers)! By positioning these measures outside the sphere of European competition and by progressively encouraging their co-ordination the Union thereby aids the effectiveness of the main instrument which public authorities dispose of to reduce poverty.

In areas that directly involve Union competence some policies comprise major levers in acting against poverty, even though the improvement in the situation of the poorest is not their primary objective. Three of these measures can be defined.

The Common Agricultural Policy (CAP) is the main item in the Union budget which weighs heavily on the poorest. It results in an "implicit tax" on consumers thanks to the chapter on price regulation that maintains the prices of agricultural products high. The recent reform of the CAP (June 2003) that resorts in particular to a lowering of the guaranteed prices is a move in the right direction, although much remains to be accomplished.

The second biggest item in the Union's budget is the "Cohesion Policy" whose aim it is to reduce differences in wealth within the Union and this has undoubtedly helped the most backward countries and regions to make good the disparities. This policy has increased in financial weight since 1988 to the extent that the Structural Funds now represent more than a third of the community budget.

Finally the European growth policies, although they do not mainly aim to reduce poverty are however a vital prerequisite for this: the question of sharing out the cake indeed becomes secondary if the size of the latter is too small. The last thirty years have witnessed the growing wealth of countries in the Union that had the weakest revenue, the overall rise in wealth and the regression of absolute poverty. The European growth model seems therefore to enable the creation of wealth that respects social balance, hence the need to boost growth.

1 La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

1.1 Comment mesurer la pauvreté ?

La pauvreté est un phénomène multiforme, difficile à cerner avec exactitude. S'il ne fait aucun doute qu'un ménage ne disposant pas des ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins les plus élémentaires comme se nourrir, se loger ou se chauffer, est pauvre, la question peut singulièrement se compliquer dans d'autres cas de figure.

Que dire par exemple d'un couple avec enfants dont les ressources permettent de faire face aux besoins élémentaires du foyer, mais pas de partir en vacances, de recevoir parents et amis ou d'acquérir un lave-vaisselle ? Ou d'un foyer ne disposant pas de revenus suffisants pour acquérir une voiture ? Cette dernière question recevrait très certainement une réponse différente dans les pays où le déplacement en auto-

mobile est la norme (Danemark) et dans ceux où il est plus rare (Portugal).

Ces questions montrent que la pauvreté peut dépendre à la fois de critères objectifs liés aux revenus ou aux conditions de vie, et de critères plus subjectifs, liés aux représentations sociales, qui varient selon les contextes et les pays.

Dès 1984, afin d'orienter les travaux statistiques communautaires, un Conseil européen donnait une définition de la pauvreté qui prenait en compte ces deux dimensions :

“Des personnes vivent dans des situations de pauvreté si leur revenu et leurs ressources matérielles, culturelles et sociales sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent.”⁽²⁾

1.1.1 Les différentes façons de mesurer la pauvreté

Quatre types d'approches sont possibles pour tenter de caractériser la pauvreté.

■ La pauvreté monétaire

Cette approche se fonde sur les ressources monétaires des ménages. Est considéré comme pauvre un foyer dont les ressources monétaires sont inférieures à un certain seuil, reflétant le revenu permettant d'avoir “des conditions de vie considérées comme acceptables”.

Cette méthode est simple en apparence. Le seuil détermine un critère objectif de distinction entre

⁽²⁾ Décision du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(3) La Banque mondiale estimait qu'en 2001, 1,1 milliard d'individus vivaient avec moins de 1 dollar par jour, et 2,7 milliards avec moins de 2 dollars par jour.

les pauvres et les non-pauvres. Les données relatives aux revenus peuvent être obtenues à l'aide de sources d'origine fiscale ou d'enquêtes spécifiques.

Reste la détermination du seuil de pauvreté monétaire. Cette dernière est plus complexe et soulève de nombreux débats, où s'opposent des conceptions fondamentalement différentes de la pauvreté.

Une première option consiste à définir un seuil de pauvreté absolu, fondé sur le principe suivant : les besoins fondamentaux dans un pays donné à une époque donnée déterminent une norme de consommation (nombre de calories alimentaires par jour, nombre de pièces de logement en fonction de la taille du foyer, quantité de vêtements et de transports) ; sont alors considérés comme pauvres ceux qui ne peuvent s'assurer ce niveau de moyens de consommation au prix le plus bas du marché. Une telle approche par la pauvreté absolue a été retenue aux Etats-Unis, en Australie ainsi que dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. C'est également la méthode suivie par la Banque mondiale pour évaluer la pauvreté dans les pays en développement⁽³⁾.

Une autre option consiste à définir le niveau de la pauvreté monétaire par comparaison avec le revenu de la majorité des citoyens. La mesure devient celle d'une pauvreté relative, qui s'apparente davantage à une mesure d'inégalité. Sont alors considérés comme pauvres les individus ne disposant pas d'un revenu égal à 40 %, 50 % ou 60 % d'une valeur centrale. Cette solution est retenue par la plupart des pays d'Europe

occidentale, notamment par la France, même si certaines divergences méthodologiques existent encore : quel pourcentage de la valeur centrale retenir ? Cette valeur centrale doit-elle être la moyenne des revenus nationaux ou leur médiane⁽⁴⁾ ?

Pauvreté absolue, pauvreté relative : ces deux définitions renvoient en réalité, davantage qu'à un débat de méthode, à deux conceptions différentes de la société et de la justice sociale.

En premier lieu, se situe une conception de la pauvreté qui remonte au vitalisme du XIX^e siècle, qui considérait, à la suite de Xavier Bichat, que la vie est "l'ensemble des forces qui résistent à la mort". Le seuil de pauvreté pourrait être établi de façon scientifique par des enquêtes nutritionnelles en fonction de l'âge des individus et de l'environnement géographique. Il se situerait ainsi au minimum vital des ressources monétaires nécessaires pour subvenir aux besoins alimentaires les plus indispensables⁽⁵⁾.

Le débat philosophique sur les ressources minimales a été renouvelé, plus récemment, par John Rawles⁽⁶⁾, pour qui une société est juste si elle garantit à tout individu les "biens primaires" suffisants à la réalisation des intérêts supérieurs de la personne. Au-delà des stricts besoins nutritionnels, ces biens primaires sont ceux qui permettent l'épanouissement de l'individu ainsi que la réalisation de ses projets. Du fait d'un "voile d'ignorance" empêchant les individus de connaître la place qu'ils occuperont dans la société, l'organisation sociale garantit une répartition des biens primaires à

(4) La médiane est le revenu situé au milieu de la distribution ordonnée par ordre croissant ou décroissant des revenus : il existe autant d'individus gagnant davantage, que d'individus gagnant moins que la médiane des revenus.

(5) Etudiant les pauvres dans la ville d'York en Angleterre, B.S. Rowntree (*Poverty, A Study of Town Life*, 1901) est le premier à proposer une définition d'un niveau de consommation minimal.

(6) John Rawles, *Theory of Justice*, 1971.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(7) Karl Polanyi, *The Great Transformation*, 1983.

(8) Cité dans Sir Keith Joseph, J. Sumpson, *Equality*, John Murray, London, 1979

(9) Amartya Sen, *Social Exclusion : Concept, Application and Scrutiny*, Social Development Papers, n° 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development bank, 2000.

l'avantage des plus défavorisés. Ce sont ces individus, qui ne peuvent accéder aux biens primaires sans une aide de la société, qui sont considérés comme pauvres.

En second lieu, l'approche mettant l'accent sur les inégalités trouve son origine historique chez Karl Marx et ses développements plus récents chez des philosophes comme Karl Polanyi⁽⁷⁾. Certaines thèses en faveur de l'Etat-providence peuvent également se rattacher à cette conception. L'existence de trop fortes inégalités étant un obstacle à la cohésion économique et sociale, les pouvoirs publics ont pour mission de veiller à maintenir les inégalités à un niveau raisonnable.

Si la mesure de la pauvreté en termes relatifs est la méthode la plus répandue en Europe, elle ne réunit pas pour autant autour d'elle un consensus absolu. Ainsi, un ancien ministre britannique conservateur a-t-il pu déclarer dans les années 1970 : "Une personne qui dispose d'un niveau de vie comparable à celui d'un noble du Moyen Âge ne peut être regardée comme pauvre sous le seul prétexte qu'elle a eu l'infortune de naître à une période au cours de laquelle la grande majorité de la population dispose du niveau de vie des rois du Moyen Âge."⁽⁸⁾

■ La pauvreté des conditions de vie

La pauvreté ne se réduit cependant pas à une insuffisance de revenus. C'est pourquoi la majorité des chercheurs en matière de pauvreté se concentrent sur "les vies appauvries et pas seulement (...) le contenu des portefeuilles"⁽⁹⁾. Le revenu est certes une ressource importante des

ménages, probablement la plus importante, mais elle n'est pas la seule (autoproduction, travail domestique). Par ailleurs, un revenu faible est l'une des manifestations de la pauvreté parmi une multitude d'autres. Le manque de ressources et les processus discriminatoires aboutissent à de multiples privations de biens, de services et d'opportunités qui ne se lisent pas nécessairement sur le revenu du ménage.

L'approche par les conditions de vie consiste, pour déterminer qui vit dans la pauvreté, à comparer la manière de vivre de différents individus et d'observer dans quelle mesure les différences observées peuvent s'expliquer par des privations. C'est l'objet, en France, de l'Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) menée annuellement par l'INSEE. Les indicateurs utilisés reflètent les carences dans la consommation des ménages, dans leur équipement en biens durables, ou encore dans les éléments de confort du logement.

Du point de vue statistique, cette mesure des conditions de vie comporte un avantage par rapport à l'approche par le revenu en ce qu'elle ne se limite pas au temps présent, ou à l'année en cours, mais réintroduit le passé du ménage à travers ses possessions en biens d'équipement. Ces derniers reflètent tout à la fois sa richesse passée, son autoproduction, d'éventuels dons ou héritages, ainsi que la qualité de leur entretien.

La difficulté de cette approche est de faire la part entre les lacunes qui résultent de privations proprement dites et celles qui résultent de choix volontaires. L'absence de véhicules automobiles constatée chez les habitants de grandes

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(10) RMI, allocation de parent isolé, allocation supplémentaire vieillesse, allocation d'adulte handicapé, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, allocation veuvage, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation équivalent retraite et, pour les DOM, le revenu de solidarité (source : DREES).

1 villes européennes (Paris, Londres, Milan) résulte-t-elle de privations ou de la volonté de ne pas s'encombrer d'une voiture lorsque les transports en commun suffisent à la plupart des déplacements ? En outre, une autre série de difficultés méthodologiques est liée au caractère arbitraire de ce que l'on considère comme une privation ou comme un simple inconvénient. Un appartement est-il humide ? sombre ? manque-t-il une baignoire ? un WC intérieur ? est-il équipé d'un four à micro-ondes ? Autant de questions qui peuvent renvoyer à des privations ou à des arbitrages du ménage en faveur d'autres biens d'équipement et de consommation (vacances, loisirs). Autant de questions, par ailleurs, qui reçoivent des réponses très différentes à Copenhague et à Bratislava.

■ La pauvreté administrative

La pauvreté dite "administrative" est celle qui concerne les bénéficiaires de dispositifs d'aide sociale dont l'objectif est de combattre la pauvreté. En France, l'une des mesures de la pauvreté analysée annuellement par l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale est celle du nombre de bénéficiaires de minima sociaux⁽¹⁰⁾.

Cette mesure de la pauvreté a pour avantage de coller strictement au cadre normatif existant : est considéré comme pauvre tout individu reconnu et indemnisé comme tel par le système d'aide sociale en vigueur. En France, elle ne donne pas des résultats très éloignés de ceux obtenus par l'INSEE selon une définition strictement monétaire : 3,7 millions de pauvres au sens monétaire (au seuil de 50 % de la médiane des revenus) en

2003, à comparer aux 3,3 millions d'allocataires de minima sociaux au 31 décembre 2003.

Son inconvénient, en revanche, découle de sa définition. Une telle mesure dépend en premier lieu de l'évolution de la législation sociale. Il suffit d'une modification de barème ou de condition d'attribution pour faire évoluer le nombre de pauvres.

■ La pauvreté subjective

Une dernière méthode permettant de caractériser la pauvreté consiste à procéder par sondage en interrogeant les ménages sur leur situation financière. D'après cette approche, dite de la pauvreté subjective, la personne pauvre est celle qui déclare ne pas arriver à faire face à son budget avec les revenus dont elle dispose.

Les problèmes méthodologiques sont encore plus nombreux que pour les approches précédentes, dans la mesure où les perceptions varient fortement en fonction du contexte, du pays considéré ainsi que de la façon dont sont posées les questions. Dans de nombreux pays industrialisés, ces questionnaires font ressortir des problèmes de fin de mois pour 70 à 80 % de la population. En France, 12 % des ménages environ déclarent ne pouvoir "y arriver qu'en faisant des dettes", 19 % déclarent vivre difficilement avec leur revenu actuel et 36 % affirment que, pour vivre, il faut une somme supérieure à leur revenu⁽¹¹⁾.

En définitive, aucune des approches décrites ci-dessus n'est exempte de critiques et ne reflète parfaitement la pauvreté réelle. En particulier, la plupart de ces approches chiffrées sont limitées par le fait que les enquêtes ne concernent

(11) Source : Nicolas Herpin et Daniel Verger, *Définir et mesurer : il n'y a pas de méthode neutre*, Dossier Combattre la pauvreté, Sociétal, 2003.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

L que les ménages en logement ordinaire. Ne sont généralement pas prises en compte dans les enquêtes, et donc dans les mesures qui en sont issues, les sans-domicile fixe ainsi que les personnes accueillies dans les maisons de retraite, les foyers ou encore les prisons... Certaines enquêtes spécifiques peuvent être menées, mais il sera toujours difficile d'appréhender le phénomène avec exactitude.

Dans ce contexte, les approches se complètent plus qu'elles ne s'opposent. En prenant en compte, en France, les 10 % de la population ayant les plus faibles revenus, les 10 % ayant les conditions de vie les plus difficiles et les 10 % déclarant avoir le plus de difficultés à boucler leur budget, on remarque que ces trois groupes ne se recouvrent que très partiellement : seulement 2 % des Français appartiennent simultanément aux trois sous-ensembles, alors que 25 % environ appartiennent au moins à l'un des trois⁽¹²⁾.

L'une des solutions, afin de retenir une méthode qui puisse être lisible et commentée dans le débat public, est probablement de prendre exemple sur l'Irlande qui a établi un indicateur de "consistent poverty" (pauvreté "cohérente") : est pauvre un ménage dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian et qui fait face à des conditions de vie difficiles. C'est l'une des méthodes qui est progressivement prise en compte au sein de l'Union européenne.

1.1.2 Les choix faits par l'Union européenne

Il faut distinguer les indicateurs retenus dans le cadre de la "méthode ouverte de coordination"

(MOC), instruments de base de la "coordination ouverte" des États membres en matière de lutte contre la pauvreté, des autres données disponibles au plan européen à des fins purement statistiques.

■ *Les choix de Laeken : une pauvreté monétaire et nationale, le "pauvre européen" n'existe pas encore*

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, connu pour avoir défini la stratégie (dite de Lisbonne) visant à faire de l'Union européenne "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde", a également posé les bases d'une convergence entre États membres en matière de lutte contre l'exclusion ou, pour reprendre l'expression communautaire, d'"inclusion sociale". Au Conseil européen de Laeken en décembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont précisé leur stratégie en matière d'inclusion sociale. Ils ont ainsi approuvé un premier ensemble de 18 indicateurs statistiques communs ainsi qu'une "méthode ouverte de coordination" pour diffuser les bonnes pratiques des États et instaurer une évaluation des plans d'actions nationaux en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

L'élaboration des 18 indicateurs de Laeken vise à définir un ensemble d'indicateurs robustes, facilement interprétables et capables de permettre l'évaluation et la comparaison européenne des progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. L'objectif est une prise en compte de la multiplicité des dimensions de la pauvreté en Europe. À côté d'indicateurs traditionnels de pauvreté moné-

⁽¹²⁾ Nicolas Herpin et Daniel Verger, *Ibid.*

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(13) Le revenu disponible est le revenu après taxes et transferts.

(14) Le nombre d'unités de consommation d'un ménage sert à calculer le revenu équivalent du ménage, en ajustant le revenu en fonction du nombre de membres du ménage et de leur âge. Afin de tenir compte des économies d'échelle au sein du ménage, il est affecté un poids de 1 au premier adulte, de 0,5 à chacun des autres membres du ménage de 14 ans ou plus et de 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans.

taire, des indicateurs structurels ont été retenus en matière d'emploi, de santé et d'éducation. Les 18 indicateurs originaux ont été modifiés et complétés depuis 2001, notamment par l'introduction d'un nouvel indicateur relatif aux travailleurs pauvres. La nouvelle liste issue des travaux du Comité de protection sociale de l'Union européenne comprend une vingtaine d'indicateurs.

ENCADRÉ I Les indicateurs communautaire d'exclusion sociale (dits "de Laeken")

Ils se divisent en indicateurs primaires et secondaires.

Indicateurs primaires

1. Taux de pauvreté monétaire, après transferts, au seuil de 60 % du revenu médian : proportion d'individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible⁽¹³⁾ par unité de consommation⁽¹⁴⁾ est inférieur au seuil de pauvreté, c'est-à-dire à 60 % du niveau de vie médian.

2. Seuil de pauvreté monétaire : valeur du seuil se situant à 60 % du revenu médian en unité de standard de pouvoir d'achat (SPA).

3. Ratio interquintile de revenus : ratio entre les revenus des 20 % plus hauts revenus et ceux des 20 % plus bas revenus.

4. Persistance dans la pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian : part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en année N et vivant déjà sous le seuil de pauvreté au minimum au cours de deux des trois années précédant l'année N.

5. Intensité de la pauvreté : différence entre le niveau du seuil de pauvreté et le revenu moyen des pauvres rapporté au seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé, plus le revenu moyen de la population pauvre s'écarte du seuil de pauvreté, c'est-à-dire plus les pauvres sont pauvres.

6. Disparités régionales des taux d'emploi : coefficient de variation des taux régionaux d'emploi.

7. Taux de chômage de longue durée : part des chômeurs de plus d'un an dans la population active.

8a. Proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi : nombre d'enfants de 0 à 17 ans vivant dans des ménages sans emploi rapporté au nombre total d'enfants.

8b. Proportion d'adultes vivant dans des ménages sans emploi : nombre d'adultes âgés de 18 à 59 ans vivant dans des ménages sans emploi par rapport au nombre total de personnes de cette classe d'âge.

9. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation : nombre de jeunes de 18 à 24 ans ayant un niveau de formation initiale allant de 0 à 2 de la classification internationale type par rapport au nombre total de jeunes de cette classe d'âge.

10. Illettrisme des élèves de 15 ans : part des élèves de 15 ans se situant au niveau I de l'échelle PISA ou en-dessous⁽¹⁵⁾.

11. Espérance de vie : calculée à la naissance, à un an et à 60 ans.

12. Santé auto-perçue : proportion de la population active de 16 ans et plus appartenant au premier et au cinquième quintile de revenu et

(15) PISA (Programme for International Student Assessment) est une enquête internationale pilotée par l'OCDE dont l'objectif est d'évaluer les acquis scolaires des élèves.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

qui déclarent un état de santé mauvais ou très mauvais.

Indicateurs secondaires

13. Taux de pauvreté monétaire, après transferts, aux seuils de 40 %, 50 % et 70 %

14. Taux de pauvreté monétaire avec un seuil ancré dans le temps : seuil pour l'année N-3 actualisée par l'indice des prix.

15. Taux de pauvreté monétaire, avant transfert, au seuil de 60 % du niveau de vie médian : proportion d'individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré par unité de consommation, avant transfert, est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

16. Indice de Gini des pauvres : l'indice de Gini mesure l'inégalité de la répartition des revenus. Il est ici calculé sur le sous-groupe constitué de la population pauvre.

17. Persistance dans la pauvreté au seuil de 50 % du niveau de vie médian

18. Taux de risque de pauvreté au travail : personnes en emploi vivant sous le seuil de pauvreté monétaire.

19. Part du chômage de longue durée : part des chômeurs de plus d'un an dans le chômage total.

20. Taux de chômage de très longue durée : part des chômeurs de plus de deux ans dans la population active.

21. Personnes à faible niveau d'études : nombre de personnes âgées de 25 ans et plus ayant un niveau de formation initiale allant de 0 à 2 de la classification internationale type par rapport au nombre total de personnes âgées de 25 ans et plus.

Ces indicateurs constituent l'ossature des discussions entre les Etats membres et la Commission européenne en matière de pauvreté, et ont de ce fait une importance particulière. En définissant ces indicateurs, les Etats membres et les institutions de l'Union européenne ont effectué certains choix méthodologiques.

La pauvreté n'est appréhendée que sous son seul angle monétaire. Le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % de la médiane, le ratio interquintile de revenus, la persistance et l'intensité de la pauvreté prennent pour étalon de base le revenu monétaire des individus, écartant de ce fait les autres types d'approches de la pauvreté, comme la pauvreté non monétaire ou "administrative". Tout au plus une notion de pauvreté subjective est-elle introduite en matière de santé, avec l'indicateur de "santé auto-perçue".

L'Union européenne a ainsi fait le choix explicite des indicateurs de pauvreté monétaire et, au sein des différentes options que ces derniers laissaient ouvertes, a retenu la mesure de la pauvreté relative, par rapport au revenu médian⁽¹⁶⁾, en écartant l'approche par la pauvreté absolue. Pour indiquer qu'une personne répondant à cette définition de la pauvreté monétaire ne vit pas nécessairement dans la pauvreté, au sens notamment des conditions de vie, les institutions de l'UE parlent indifféremment de taux de pauvreté ou de "taux de risque de pauvreté".

La pauvreté ainsi définie est une notion strictement nationale et non européenne. La pauvreté change en effet de sens en fonction du

(16) La norme de 60% du revenu médian est celle la plus communément retenue. La France fait partie de la minorité de pays qui s'en écartent, en fondant les estimations de l'INSEE sur le seuil de 50% du revenu médian.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

1 pays. Quelqu'un se situant au niveau du seuil de pauvreté en Allemagne vit très différemment d'un ménage se situant au niveau du seuil de pauvreté au Portugal et encore plus différemment qu'une personne dans la même situation dans les pays Baltes.

Certes, il existe d'importantes disparités de coût de la vie entre l'Allemagne et le Portugal. Malgré la monnaie commune entre ces deux pays, 100 € au Portugal ont un pouvoir d'achat bien supérieur à 100 € en Allemagne. Pour tenir compte de ces effets, les statisticiens utilisent la technique du "standard de pouvoir d'achat" et convertissent l'ensemble des monnaies en unité de standard de pouvoir d'achat (SPA) pour pouvoir comparer les revenus et les pouvoirs d'achat qui leur sont associés les uns aux autres entre les pays.

Selon cette méthode, il apparaît que les seuils de pauvreté pour une personne vivant seule s'échelonnaient en 2001 de 2183 SPA en Estonie à 14 376 SPA au Luxembourg. Entre ces valeurs extrêmes, les seuils de pauvreté se situaient à 4 967 SPA au Portugal, 7 934 SPA en Irlande, 8 765 SPA en France, 8 984 SPA au Royaume-Uni et 9 492 SPA en Allemagne. Il ressort notamment de ces chiffres qu'un Allemand pauvre a un pouvoir d'achat environ deux fois supérieur à celui d'un Portugais pauvre, ce qui amène à relativiser la notion de pauvreté. S'il existe des pauvres en Estonie, au Portugal, en Italie, en France et même au Luxembourg, le pauvre européen, lui, l'Union européenne ne le connaît pas encore...

Calcul par rapport au revenu médian, appréciation différente en fonction des pays : la pau-

vreté au sens de l'Union européenne est doublement relative.

Il ne serait techniquement pas difficile de raisonner à l'échelle de l'Union européenne plutôt qu'à l'échelle des Etats, et de définir un "seuil de pauvreté européen" en unités de standard de pouvoir d'achat, mais quelle serait l'utilité d'une telle approche dans la mesure où l'écrasante majorité des pauvres se trouverait dans les pays en développement ou en rattrapage, et quasiment aucun au Luxembourg et au Danemark ? Le principe même de la construction européenne suppose la convergence des Etats les moins développés vers le niveau de vie communautaire. Les indicateurs de pauvreté tels qu'ils sont définis mettent l'accent sur le fait que cette convergence ne doit pas se faire au prix d'inégalités excessives au sein des pays.

En outre, la pauvreté étant la situation des individus dont les revenus et ressources "sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent"⁽¹⁷⁾, il est légitime de se concentrer dans un premier temps sur des approches nationales du phénomène. La pauvreté étant en effet une conjonction de ressources insuffisantes, de privations et de mécanismes d'exclusion, elle est en partie définie par des représentations sociales, et ces dernières relèvent encore largement du ressort national. Lorsque les niveaux de vie se seront harmonisés, lorsque les mentalités se seront rapprochées, en un mot, lorsque l'Europe aura progressé tant dans la sphère économique que dans l'esprit des citoyens, alors il sera plus pertinent de parler du "pauvre européen".

(17) Définition de la pauvreté citée plus haut, donnée par un Conseil européen en 1984.

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

■ *Les autres données disponibles au niveau européen permettent de compenser certaines lacunes des indicateurs de Laeken*

De multiples données sont disponibles au niveau européen, permettant à des organismes statistiques comme Eurostat d'effectuer analyses et études portant sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Certaines sont issues de sources nationales, fiscales ou statistiques. D'autres ont une vocation européenne et sont collectées selon une méthodologie commune à travers l'ensemble de l'Union.

Le panel communautaire des ménages⁽¹⁸⁾ (PCM) a été l'une des premières sources de données de grande envergure pour calculer les indicateurs dans le domaine du revenu, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il a offert des données exhaustives et détaillées sur la période 1994-2001. De nouvelles exigences⁽¹⁹⁾ ont conduit à remplacer le PCM par une nouvelle enquête, appelée EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions instrument), dont les données ne seront totalement disponibles qu'à partir de 2006. Par conséquent, il a été nécessaire de trouver une méthode alternative pendant la période de transition couvrant les années 2002-2005⁽²⁰⁾. Les statistiques relatives à cette période sont pour la plupart dérivées de sources nationales pour les pays de l'Union et un projet parallèle est piloté par Eurostat, visant à fournir des indicateurs comparables pour les nouveaux Etats membres et les pays candidats en attendant l'entrée en vigueur complète de EU-SILC.

Ces différentes sources de données euro-

péennes permettent de combler certains vides dans le dispositif conçu à Laeken.

Elles permettent de raisonner à l'échelle de l'Europe et de sortir des stricts cadres nationaux. Ainsi peut être calculé un seuil de pauvreté européen, sur le périmètre de l'Europe, de façon à examiner la répartition de la pauvreté européenne définie par rapport à ce seuil.

Surtout, elles permettent d'appréhender les aspects non monétaires de la pauvreté. Le panel communautaire des ménages comprenait en effet une quarantaine d'indicateurs liés à la pauvreté non monétaire, regroupés en trois dimensions principales.

ENCADRÉ 2 Les indicateurs de pauvreté non monétaire du panel communautaire des ménages

Les trois principales dimensions identifiées par Eurostat distinguent différents aspects de la pauvreté :

“Difficultés économiques”, ou pauvreté d'existence primaire : lacunes non volontaires concernant l'alimentation (un repas avec de la viande, de la volaille ou du poisson une fois tous les deux jours), l'habillement, la possibilité de prendre des vacances au moins une fois par an, les retards de paiement, le chauffage du logement.

Biens d'équipement, ou pauvreté d'existence secondaire : absence non volontaire de possession d'une voiture, d'un téléphone, d'un télévi-

⁽¹⁸⁾ Le PCM était une enquête par panel, élaborée par Eurostat et les Etats membres, reposant sur un questionnaire standardisé qui consistait en des entretiens annuels d'un groupe représentatif de ménages et d'individus.

⁽¹⁹⁾ Notamment celles d'effectuer un meilleur suivi dans le temps des personnes du panel pour établir des statistiques “longitudinales”, et de mieux prendre en compte les différentes composantes du revenu des ménages (transferts versés à d'autres ménages, impôts sur la fortune, loyer imputé, remboursements d'intérêts hypothécaires, revenus en nature, etc.).

⁽²⁰⁾ Certains pays d'Europe ont néanmoins pu mettre en œuvre le projet SILC dès 2003-2004.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

leur couleur, d'un magnétoscope ou assimilé, d'un four à micro-ondes ou d'un lave-vaisselle.

Logement : deux séries d'indicateurs distinguant, d'une part, la "commodité du logement" (fait de disposer d'une baignoire ou d'une douche, de toilettes intérieures avec chasse d'eau et de l'eau courante) et, d'autre part, la "détérioration du logement" (existence de problèmes tels que fuite dans la toiture, humidité, moisissures au niveau des châssis ou des sols).

En outre, d'autres dimensions peuvent parfois être évoquées en fonction des enquêtes, notamment les questions liées à l'environnement du lieu de vie, relatives aux problèmes de bruit, de pollution, de vandalisme et de manque d'espace ou de lumière.

1.2 En Europe, les disparités restent fortes entre les pays

1.2.1 L'analyse de la pauvreté monétaire fait émerger des différences marquées au regard de l'ampleur et de la gravité de la pauvreté

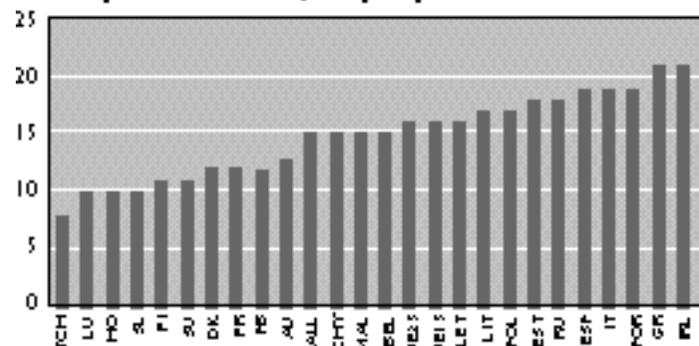
■ En 2003, 72 millions de citoyens européens sont pauvres suivant la définition de Laeken

16 % de la population européenne, soit 72 millions de citoyens de l'Union européenne, vivaient en 2003 en-dessous des seuils nationaux de pauvreté monétaire.

Ce pourcentage global masque d'importants écarts entre Etats membres. A une extrémité,

les pays enregistrant les résultats les plus défavorables sont la Slovaquie, l'Irlande et la Grèce (21 %), suivis du Portugal, de l'Italie, de l'Espagne (19 %), du Royaume-Uni et de l'Estonie (18 %). A l'autre extrémité se situent la République tchèque (8 %), le Luxembourg, la Hongrie, la Slovénie (10 %), suivis de la Finlande et de la Suède (11 %), du Danemark, de la France, des Pays-Bas (12 %) et de l'Autriche (13 %).

Taux de pauvreté monétaire, 2003 (en %)



Source : Eurostat, Synthèse n° 66, 1.10.2005.

Ce sont généralement les pays du Sud de l'Europe (Portugal, Grèce, Espagne, Italie) et les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Irlande) qui affichent des taux supérieurs à la moyenne. Les pays scandinaves ont traditionnellement les meilleurs résultats, tandis que les grands pays continentaux se situent près de la moyenne. La France a cependant connu une diminution de son taux de pauvreté monétaire ces dernières années.

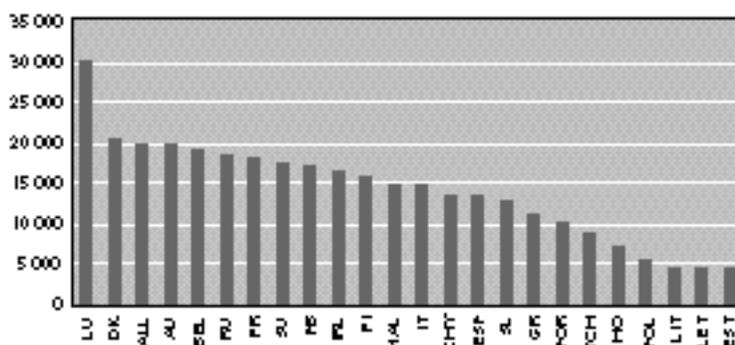
Pour ce qui est des dix nouveaux Etats membres, la moyenne de la pauvreté monétaire est proche de celle des autres Etats membres, ainsi que leur

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

L distribution autour de la moyenne. Ce résultat *a priori* surprenant n'est que la traduction du fait que la pauvreté est une notion relative et définie par rapport à des référentiels nationaux. C'est ce qui explique que, contre toute attente, le pays affichant le plus faible taux de pauvreté de toute l'Union européenne se trouve être la République tchèque.

Aussi est-il nécessaire d'interpréter ces chiffres à la lumière de la richesse par habitant des différents pays et de leurs seuils de pauvreté. Les écarts existant entre les conditions de vie au sein des nouveaux Etats membres ressortent beaucoup plus clairement de la comparaison entre les seuils de pauvreté nationaux, exprimés en SPA.

Seuils de pauvreté monétaire, 2001
(60% du revenu médian, en SPA pour un couple avec deux enfants)



Source : Eurostat (niveau de référence communautaire) et les données disponibles pour la Slovaquie.

Ainsi, un ménage luxembourgeois avec deux enfants est pauvre s'il vit avec moins de 30 000 SPA par an, tandis que dans les pays Baltes, il faut vivre avec moins de 5 000 SPA environ pour répondre aux critères de la pau-

vreté monétaire, c'est-à-dire avoir un pouvoir d'achat six fois inférieur ! Le cas exceptionnel du Luxembourg mis à part, les seuils de pauvreté varient du simple au double en termes de pouvoir d'achat, d'environ 10 000 SPA pour le Portugal à environ 20 000 SPA pour le Danemark.

Un autre enseignement est que les pays ayant les taux de pauvreté les plus élevés tendent à avoir les seuils de pauvreté les plus faibles et vice-versa. En effet, le cas de l'Irlande mis à part, si la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Italie sont des pays ayant le plus fort taux de pauvreté, ce sont également les pays où les pauvres ont le pouvoir d'achat le plus faible. Inversement, au sein des dix nouveaux Etats membres, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie cumulent les avantages d'être ceux où le taux de pauvreté est le plus faible et ceux où le seuil de pauvreté est relativement élevé.

Une autre façon de mesurer à quel point les "pauvres" sont pauvres consiste à utiliser l'un des indicateurs de Laeken reflétant "l'intensité de la pauvreté", c'est-à-dire l'éloignement du revenu des personnes pauvres par rapport au seuil de pauvreté. Plus l'écart entre la médiane du revenu de la population pauvre et le seuil de pauvreté est important, plus les pauvres sont démunis. En pourcentage du seuil de pauvreté, cet écart se situait en moyenne à 22 % au niveau de l'UE en 2003. Autrement dit, la moitié des individus frappés par la pauvreté monétaire ont un revenu inférieur à 78 % du seuil de pauvreté.

En examinant l'intensité de la pauvreté dans les différents pays, une corrélation apparaît entre les pays où la pauvreté est faiblement répan-

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

1 due et ceux où l'intensité de la pauvreté est également faible. La République tchèque, le Danemark et la Finlande ont les résultats les plus favorables avec une intensité de la pauvreté de 15 %, tandis que l'intensité de la pauvreté est la plus grande en Slovaquie (37 %) et en Grèce (31 %).

En d'autres termes, l'intensité de la pauvreté croît avec son ampleur.

Au-delà des considérations précédentes, qui portent sur le bas de la répartition des revenus, il est intéressant d'examiner les inégalités de revenu au sein de la population totale. La batterie d'indicateurs adoptés à Laeken fournit le moyen de comparer le revenu des 20 % plus riches d'un pays à celui des 20 % les plus pauvres. Cet indicateur, dit "ratio interquintile de revenus", s'établit en moyenne à 4,6 en 2003, ce qui signifie que les 20 % plus hauts revenus touchent 4,6 fois plus que les 20 % plus bas revenus. Ce ratio est le plus faible en Hongrie, en Slovénie, en République tchèque et au Danemark (entre 3 et 3,5). Il est le plus fort dans les pays où la pauvreté monétaire est plus répandue et plus intense : au Portugal (7,4), en Grèce et dans les pays baltes (entre 5 et 6,5). Dans une moindre mesure, les pays anglo-saxons connaissent également des inégalités supérieures à la moyenne, avec un rapport interquintile situé autour de 5 pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

■ *La dynamique de la pauvreté : plus le taux de pauvreté est important, plus la pauvreté perdure pour les individus touchés, moins le risque est réparti dans la population*

Pour être complète, cette rapide description de la pauvreté en Europe se doit d'aborder la question de l'évolution de la pauvreté dans le temps. En effet, les répercussions de la pauvreté sur les ménages, les mécanismes qui mènent à l'exclusion sociale, dépendent très directement de la durée de la période de pauvreté. Une pauvreté passagère peut ne pas affecter trop gravement la vie d'un ménage. En revanche, des individus touchés par la pauvreté pendant une période plus longue ont un risque fort de s'y installer et de voir progressivement leurs chances de réinsertion sociale diminuer.

C'est le sujet qu'aborde Eurostat dans son "Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale⁽²¹⁾", qui porte sur les données du panel communautaire des ménages pour la période 1994-1997. Le panel comportait de multiples données "longitudinales", en ce sens que les individus du panel étaient suivis sur plusieurs années de façon à davantage caractériser l'évolution de la pauvreté. Les données longitudinales plus récentes, du fait des ruptures dans les systèmes de collecte, sont plus difficiles à obtenir.

La première conclusion qui ressort de ces statistiques est celle de "l'inertie" de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire que, sur quatre années d'observations, "ce sont toujours les mêmes qui sont pauvres". Le risque de pauvreté monétaire ne concerne, sur quatre ans, qu'une minorité de personnes : entre 60 % (Grèce, Portugal, Espagne) et 80 % (Danemark) des individus échappent totalement, sur quatre ans, à la pauvreté monétaire. Ces proportions sont beaucoup plus élevées que celles que l'on obtiendrait si l'expérience de la

(21) Eurostat, Statistiques sociales européennes, Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale, édition 2002.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(22) Pour l'échantillon de 11 pays de l'UE retenus pour l'étude avec le seuil de pauvreté à 70% de la médiane, on obtiendrait par exemple seulement 30% de la population échappant totalement à la pauvreté sur une période de quatre ans, alors que la proportion issue du panel s'élève à 60%. Le seuil de 70% de la médiane des revenus est ici exceptionnellement retenu pour faciliter l'analyse de la dynamique de la pauvreté, le seuil de 60% conduisant à des très faibles taux de pauvreté persistante sur quatre ans.

La pauvreté monétaire au cours d'une année était indépendante de celle vécue n'importe quelle autre année⁽²²⁾. Cela signifie que les épisodes de pauvreté s'échelonnent généralement sur plusieurs années plutôt que de se limiter à une seule année.

La deuxième conclusion est que cette inertie est d'autant plus forte que le taux de pauvreté monétaire est élevé dans le pays considéré : plus le taux de pauvreté monétaire est élevé, moins le risque de pauvreté est réparti dans la population. Aux deux extrémités du spectre, on retrouve le Portugal (le nombre de personnes touchées au moins une fois en quatre ans ne s'élève qu'à 155 % du nombre moyen de personnes touchées par an) et le Danemark (le nombre de personnes touchées au moins une fois en quatre ans s'élève à 214 % du nombre moyen de personnes touchées par an). Autrement dit, plus le taux de pauvreté est élevé dans un pays, plus le risque est concentré dans la population.

La troisième conclusion est que la probabilité de sortir de la pauvreté monétaire diminue avec le temps. Ce phénomène est cependant variable en fonction des pays. Le Portugal affiche de nouveau les taux de sortie les plus faibles après un, deux ou trois ans de pauvreté monétaire, suivis par l'Irlande et le Royaume-Uni. Un élément notable est que le Royaume-Uni et la France présentent des baisses importantes du taux de sortie de la pauvreté après la première année pour aboutir à des taux de sortie parmi les plus faibles d'Europe après trois ans (18 % de chances de sortir de la pauvreté monétaire après trois ans).

■ *Au total, six groupes de pays se distinguent en matière de pauvreté monétaire*

De ce qui précède peut être tiré une conclusion générale sur la situation des différents Etats membres de l'Union européenne face à la pauvreté. Différents groupes se distinguent en effet clairement des uns des autres :

Ayant les résultats les plus favorables quel que soit l'angle de l'analyse, les pays nordiques, ainsi que le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche sont caractérisés par une forte prospérité (revenu médian s'élevant en moyenne à 34 000 SPA pour un ménage avec deux enfants), des inégalités faibles, un taux de pauvreté monétaire limité et faiblement concentré dans la population.

Les pays du Sud de l'Europe, à l'inverse, semblent cumuler les handicaps. Ils affichent tous un taux relativement faible de prospérité (revenu médian s'élevant en moyenne à 21 000 SPA), de fortes inégalités, un taux élevé de pauvreté monétaire qui frappe de façon persistante une proportion relativement concentrée de la population.

Les pays anglo-saxons (Irlande et Royaume-Uni) sont dans une situation particulière. Des niveaux substantiels d'inégalités et de risque de pauvreté monétaire s'accompagnent d'un niveau de revenu médian supérieur à la moyenne (30 000 SPA) en forte progression.

Les autres pays continentaux (France, Allemagne, Belgique) se situent relativement près de la moyenne pour la plupart des aspects, avec un niveau de vie élevé (32 000 SPA).

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

Parmi les nouveaux Etats membres, il faut distinguer ceux dont la prospérité est encore très modeste (Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Pologne, avec un revenu médian s'élevant en moyenne à 8 300 SPA). Ces derniers constituent le pendant des pays du Sud (Espagne, Portugal) au sein du groupe constitué des nouveaux Etats membres : ils sont caractérisés par des seuils de pauvreté modestes, une pauvreté monétaire importante et de forte intensité.

Les autres nouveaux entrants (République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Malte, Chypre) sont dans une position plus favorable au regard de la pauvreté : revenu médian relativement important (20 000 SPA en moyenne), faibles taux de pauvreté, d'intensité modérée. Leur situation parmi les nouveaux membres rappelle celle, toutes proportions gardées, des pays nordiques (Suède, Finlande).

Au-delà de ces différences, les facteurs sociaux qui déterminent la pauvreté semblent être les mêmes quel que soit le pays. Un niveau d'études modeste et une situation défavorable sur le plan de l'emploi sont les voies principales qui conduisent à la pauvreté. Le facteur le plus discriminant semble être le passage d'une situation d'emploi à une situation de chômage ou d'inactivité. Il ressort des données relatives entre 1994 et 1997 que l'entrée au chômage donne lieu à un risque de près de 3,3 fois supérieur d'être frappé de pauvreté monétaire et réduit les probabilités de sortie de plus de 40 %.

Par ailleurs, l'examen du profil social de la pauvreté sur la même période et le même périmètre fait ressortir que les femmes sont les plus

touchées par la pauvreté, surtout à certaines étapes de leur vie. Pour un ménage, avoir trois enfants à charge ou plus entraîne un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. C'est aussi le cas des familles monoparentales.

1.2.2 L'approche par la pauvreté non monétaire confirme en grande partie cette analyse

La mesure de la pauvreté non monétaire permet d'aborder des dimensions de la pauvreté laissées de côté par une approche purement monétaire. Elle se concentre davantage sur le caractère absolu de la pauvreté, et non sur la position relative des ménages les uns par rapport aux autres. Les conditions de vie peuvent traduire la mobilisation de ressources autres que le revenu (autoproduction, patrimoine, transferts non monétaires, etc.). En outre, la pauvreté non monétaire réintroduit le poids du passé dans les ressources dont bénéficie le ménage (elle prend en compte, par exemple les acquisitions antérieures et l'équipement des ménages), alors que la pauvreté monétaire donne une image de la pauvreté à un instant donné.

■ *La pauvreté non monétaire est corrélée au revenu, et reflète une hétérogénéité beaucoup plus forte entre anciens et nouveaux Etats membres*

L'analyse des tables statistiques de la pauvreté non monétaire montre que les degrés de privations des différents éléments sont étroitement corrélés au revenu médian de l'Etat considéré.

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

Aussi de fortes différences apparaissent entre les nouveaux et anciens Etats membres de l'Union européenne. Environ 30 % des personnes des nouveaux Etats membres sont dépourvues de véhicule automobile pour des raisons financières, à l'exception de la République tchèque de la Slovénie, de Chypre et de Malte, qui se situent à proximité de la moyenne des autres Etats membres (5 %). En matière de biens de première nécessité, les écarts sont également frappants. Environ 30 % des habitants des nouveaux Etats membres ne peuvent, faute de ressources, manger un repas comprenant de la viande, de la volaille ou du poisson au moins une fois tous les deux jours. Ce chiffre tombe à 4 % en moyenne dans les autres Etats membres.

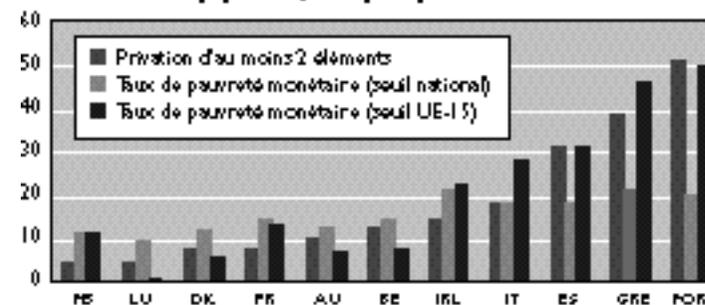
Ces contrastes mettent en évidence la nécessité de compléter l'analyse de la pauvreté monétaire, qui montrait une distribution des taux de pauvreté à peu près équivalente entre nouveaux et anciens Etats membres, par une approche liée aux conditions de vie.

■ *L'approche par la pauvreté non monétaire confirme les résultats précédents, en les accentuant*

Là où la mesure de la pauvreté non monétaire est plus perfectionnée, il est possible de construire des seuils de pauvreté non monétaire correspondant à chacune de ses trois dimensions (difficultés économiques, biens d'équipement, logement). En matière de difficultés économiques et de biens d'équipement, est considéré comme pauvre celui qui est privé, faute de ressources, d'au moins deux éléments de la liste⁽²³⁾.

(23) Pour les organismes internationaux de statistiques comme Eurostat, la liste des privations est la même quel que soit le pays considéré. D'autres approches sont possibles, consistant à faire varier la liste des biens recensés, des privations examinées, en fonction du pays d'étude, pour davantage refléter les contextes nationaux, les normes sociales et le niveau de développement. C'est le choix fait notamment par l'INSEE, cf. Daniel Verger, *Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*, Economie et Statistique, décembre 2005.

Pauvreté en biens de première nécessité et en biens d'équipement, 2001 (en %)



Source : Eurostat, *Statistiques de l'UE* 2005.

Ainsi peut-on représenter sur un graphique le degré de privation des biens de première nécessité ("difficultés économiques") et des biens d'équipement :

La pauvreté monétaire et le manque de biens de première nécessité et d'équipement sont corrélés. Les pays où ces privations sont les plus prononcées (Portugal, Grèce, Espagne, Irlande, Italie) sont aussi ceux où la pauvreté monétaire est la plus élevée. L'Irlande se classe cependant plus favorablement à l'aune de la pauvreté non monétaire qu'à l'aune de la pauvreté monétaire, ce qui montre que l'élévation de la richesse globale du pays a eu un impact favorable sur les conditions de vie des plus modestes, malgré la persistance d'inégalités relativement fortes en termes de revenu.

Les disparités concernant les privations sont beaucoup plus marquées que celles ressortant des taux de pauvreté monétaire, le Portugal se situant à un degré de privation dix fois supérieur à celui observé aux Pays-Bas ou au

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

Luxembourg. C'est pourquoi il a été choisi de représenter sur le même graphique le taux de pauvreté monétaire correspondant non plus aux seuils nationaux, tels que définis par les indicateurs de Laeken, mais à un seuil de 60 % de la médiane des revenus en SPA des Etats membres. Ainsi ce nouveau taux de pauvreté monétaire est-il toujours relatif, mais le référentiel s'est élargi des périmètres nationaux au périmètre de toute l'UE. Le graphique montre une forte similitude entre les privations de biens de première nécessité et d'équipement et les taux de pauvreté monétaire calculés par rapport au seuil de l'UE.

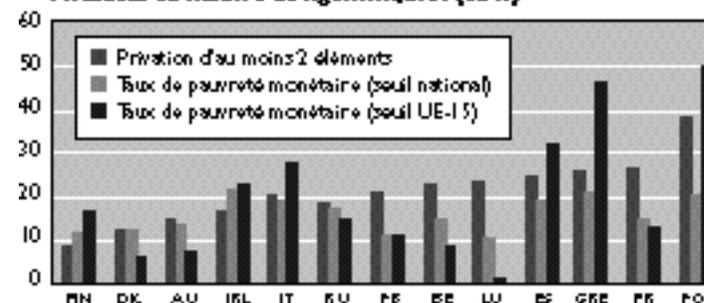
Le même exercice peut être reproduit pour la troisième dimension de la pauvreté non monétaire, celle relative au logement. Est considéré comme pauvre l'individu qui est privé, faute de ressources, d'un élément de la liste⁽²⁴⁾.

Le lien entre les privations en matière de logement et la pauvreté monétaire est moins évident. Le Portugal arrive à nouveau en dernière position. La France est particulièrement mal classée en ce qui concerne les conditions de logement.

En définitive, excepté le cas du logement, la pauvreté des conditions de vie fait ressortir de nombreuses analogies avec la pauvreté monétaire. La typologie des différents pays d'Europe reste sensiblement la même : les pays nordiques, le Luxembourg, l'Autriche et les Pays-Bas sont éloignés de la pauvreté ; les pays du Sud cumulent les handicaps ; les pays anglo-saxons affichent d'assez forts taux de pauvreté monétaire mais les conditions de vie y sont relativement favo-

(24) Les quatre éléments pris en compte pour cette étude sont : la présence problèmes de fuites (dans la toiture, dans les murs/sols/fondations) ou de moisissures (dans les châssis de fenêtres ou au sol) ; une luminosité trop faible ; la présence d'une baignoire ou d'une douche dans l'immeuble ; la présence de toilettes dans le logement.

Privations en matière de logement, 2001 (en %)



Source : Eurostat, *Statistiques de l'UE* 2002.

rables du fait de revenus élevés ; les autres pays continentaux se situent dans la moyenne. En outre, les autres caractéristiques de la pauvreté monétaire (tendance de la pauvreté à s'installer, persistance de la pauvreté, concentration dans la population, vulnérabilité des familles monoparentales et des chômeurs) sont toujours valables dans le cas de la pauvreté des conditions de vie⁽²⁵⁾.

■ *Le croisement de la pauvreté monétaire et de la pauvreté non monétaire permet d'affiner la mesure*

Pour caractériser la pauvreté avec davantage de précision, il a été tenté de croiser les données relatives à la pauvreté monétaire avec celles relatives à la pauvreté des conditions de vie. Ce croisement permet de définir une nouvelle notion de la pauvreté en Europe, visant les personnes qui sont à la fois pauvres en termes de revenu et privées de certains biens de première nécessité ou d'équipement. Cette notion est d'ores et déjà utilisée en Irlande sous le nom de "consistent poverty" (pauvreté "cohérente") qui en a fait un instrument majeur de sa lutte contre l'exclusion sociale⁽²⁶⁾.

(25) Cf. le *Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale*, op.cit.

(26) Irish National Anti-Poverty Strategy.

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

Le classement des Etats membres en fonction de leur taux de pauvreté “cohérente” fait apparaître de grandes similitudes avec celui obtenu en fonction des taux de pauvreté monétaires. En particulier, les cinq derniers sont toujours les quatre pays d’Europe du Sud et l’Irlande. Une différence notable apparaît néanmoins, puisque l’Irlande passe de la dernière à la première position de ce groupe de pays. Il faut encore une fois y lire l’effet de la forte progression du niveau de vie en Irlande, qui a considérablement amélioré les conditions de vie, même si, il est vrai, des inégalités persistent entre les revenus et qu’une proportion significative d’individus souffrent encore de privations matérielles.

“Consistent poverty”, 2001

% de la population	PB	Lu	Dk	Fr	Au	Be	Irl	It	Es	Grè	Por
Privation d’au moins 2 éléments	4	5	8	9	11	13	14	18	32	39	51
Pauvreté monétaire	11	10	12	15	13	15	21	19	19	21	20
Pauvreté “cohérente”	2	2	3	4	4	5	8	9	12	14	16
Privations éprouvées par des personnes non pauvres au sens monétaire	2	3	5	5	7	8	6	9	20	25	35
Pauvres au sens monétaire sans privations	9	8	9	11	9	10	13	10	7	7	4
Ni pauvres au sens monétaire, ni privations	87	87	83	80	80	77	73	72	61	54	45

Source : Eurostat, *Statistiques en Bref*, 05/2005

1.3 La tendance générale est au recul de la pauvreté

Au-delà de cet état des lieux de la pauvreté,

centré sur ses caractéristiques et ses manifestations, une question clé intéresse les pouvoirs publics et les citoyens : comment évolue la pauvreté en Europe ? Peut-on dégager une tendance ?

Le sens de l’évolution de la pauvreté en Europe à court-moyen terme est un sujet controversé. Un groupe d’experts s’est même récemment prononcé sur le fait qu’il était encore trop tôt pour pouvoir conclure sur les tendances d’évolution de la pauvreté en Europe⁽²⁷⁾.

Pourtant, des indices multiples semblent attester d’une tendance au recul de la pauvreté au sein de l’Union européenne. Le sujet peut être abordé sous trois angles différents.

Les taux de pauvreté monétaire sont orientés à la baisse depuis que la mesure existe. Le tableau montre que le taux moyen au sein de l’Europe diminue de trois points entre 1994 et 2001. La plupart des taux nationaux décroissent également, avec des baisses particulièrement sensibles pour l’Allemagne, le Luxembourg et la Belgique. Les seuls taux de pauvreté monétaire en augmentation concernent des pays où la pauvreté monétaire était particulièrement réduite à l’origine (Danemark, Finlande, Pays-Bas) ou l’Irlande. La hausse observée pour l’Irlande est à classer à part, dans la mesure où elle s’accompagne d’une amélioration des conditions de vie et d’une progression importante du revenu par habitant.

Pour tenter de caractériser la baisse de la pauvreté absolue, une autre méthode peut être employée, dite de la pauvreté “semi-absolue”,

(27) T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, *Taking forward the EU inclusion process*, final report, août 2005.

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

(28) La comparaison aurait pu être étendue aux chiffres 2003, mais ces derniers sont difficilement comparables avec la série 1994-2001, étant donné que la transition entre l'enquête du Panel communautaire des ménages et le nouveau dispositif (EU-SILC), introduit une rupture dans les séries temporelles à partir de 2002. Les données de 2003, issues de sources nationales, ne sont donc pas calculées selon la même méthodologie que la série 1994-2001. Pour plus d'information sur la méthodologie, cf. Eurostat, *The continuity of indicators during the transition between ECHP and EU-SILC*, 2005.

en fixant un seuil de pauvreté qui demeure constant en termes réels sur la période. On peut par exemple considérer les seuils de pauvreté nationaux (60 % de la médiane) en 1998, les faire évoluer comme l'inflation, et observer le pourcentage de la population qui se situe en dessous de ces seuils, ces derniers étant indépendants de la distribution des revenus. Les résultats sont frappants dans la mesure où la pauvreté ainsi définie se réduit à une vitesse bien plus importante que les taux de pauvreté monétaire qui, eux, dépendent des distributions de revenus.

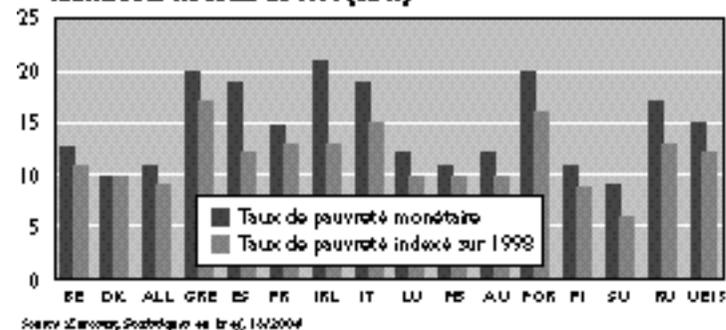
Taux de pauvreté monétaire dans l'UE entre 1994 et 2001 (28)

	1994	1997	2001	Variation 1994/2001
Bel	17	15	13	-4
Dk	10	8	11	1
All	17	15	11	-6
Grè	23	23	20	-3
Esp	20	20	19	-1
Fr	16	16	15	-1
Irl	18	20	21	3
It	21	19	19	-2
Lux	16	12	12	-4
PB	10	11	11	1
Aut	13	13	12	-1
Port	23	24	20	-3
Fin	8	8	11	3
Suè	ND	9	10	ND
RU	20	22	17	-3
Moy UE-15	18	17	15	-3

Source : Eurostat, *Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale* (cité plus haut). Calcul des auteurs pour la moyenne pondérée en 1994. Pour des raisons d'indisponibilité des données, les chiffres indiqués pour 1994 correspondent à 1995 pour l'Autriche et à 1996 pour la Finlande.

Selon cette définition, les taux de pauvreté seraient en 2001 de 12 % dans l'UE contre 15 % pour le taux de pauvreté monétaire relatif ; de 13 % en Irlande contre 21 % et de 12 % en Espagne contre 19 %. Sur cette période de quatre ans marquée, il est vrai, par une forte croissance, l'augmentation des seuils de pauvreté relatifs a donc été beaucoup plus importante que l'inflation, ce qui traduit une nette amélioration de la situation des personnes situées autour de ces seuils.

Pauvreté "semi-absolue" en 2001 indexée sur les seuils de 1998 (en %)



Enfin, sur une longue période, on observe un double phénomène de hausse du revenu moyen par habitant et de réduction des inégalités de revenus. Ces évolutions conduisent à une forte réduction de la pauvreté absolue mesurée par rapport au seuil conventionnel de 20\$ par jour. La part des 20 % ou 40 % des plus pauvres est orientée à la hausse, ce qui indique une forme de convergence des revenus au sein de l'Union, également reflétée par la réduction progressive du taux de pauvreté monétaire calculée par rapport au seuil de 50 % du revenu européen médian.

1

La pauvreté en Europe : un recul général malgré des disparités qui restent fortes

L'ensemble de ces méthodes concordent pour soutenir la thèse d'une réduction globale de la pauvreté en Europe sur moyenne et longue période, même si la réalité perçue par l'opinion publique ne va pas nécessairement dans le même sens.

Toutes les analyses précédentes concernant la mesure du taux de pauvreté en Europe, l'intensité de la pauvreté, ses autres caractéristiques et sa dynamique dans le temps, n'auraient pas été possibles sans l'apport des institutions européennes. Certes, les organismes statistiques nationaux disposent également d'outils – parfois élaborés – pour étudier la pauvreté, mais l'élaboration de standards communs permettant des analyses comparatives revient sans conteste aux initiatives prises dans le cadre communautaire.

Après le constat dressé par l'économiste Tony Atkinson, qui estimait souhaitable, en 1998, "que l'Europe consacre davantage de ressources à la production de données régulières sur la pau-

vreté"⁽²⁹⁾, on peut mesurer le chemin parcouru depuis sept ans. La contribution des instances européennes à la connaissance du phénomène a été décisive.

Tout au plus peut-on regretter la faible place faite à l'approche par les conditions de vie dans les indicateurs retenus à Laeken. Pour mieux appréhender le caractère multidimensionnel du phénomène, il conviendrait de compléter la gamme par des indicateurs de pauvreté non monétaire.

Distribution européenne du revenu disponible (UE)

	1970	Janvier 1990	Décembre 1990	1998
Revenu moyen (SPA \$ 1990)	10 375	16 371	15 870	17 816
Part des 20 % d'Européens les plus pauvres	7,1	7,8	7,7	7,9
Part des 40 % d'Européens les plus pauvres	19,7	20,9	20,7	21,0
Pauvreté absolue (20 \$ par jour)	34,9	13,8	14,3	9,2
Pauvreté relative (seuil de 50 % dans l'UE-15)	14,6	13,3	12,7	12,1

Source : C. Morisson, F. Murtin, *History and prospects of inequality among Europeans*, 2004

⁽²⁹⁾ Tony Atkinson, *La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe*, in Conseil d'analyse économique, *Pauvreté et exclusion*, 1998.

2 L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

La lutte contre la pauvreté fait de longue date partie des préoccupations de l'Union européenne, dont l'action en la matière a pris deux formes :

- celle, directe, de l'animation et de la coordination progressive des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale, dans le cadre d'une "méthode de coordination européenne" (MOC) ;

- celle, indirecte, de la reconnaissance du rôle joué par les organismes nationaux de protection sociale.

2.1 La "méthode de coordination ouverte"

Le terme de "méthode de coordination ouverte" désigne les dispositifs mis en œuvre par l'Union

européenne, notamment dans le champ des politiques sociales, visant à encourager la coopération des États membres en développant les échanges d'information et de meilleures pratiques ainsi que l'évaluation des politiques mises en œuvre par chaque pays, au regard d'objectifs communs.

2.1.1 La genèse des "MOC"

■ *Le champ des politiques sociales et plus spécifiquement de la lutte contre la pauvreté fait partie de longue date des préoccupations affichées par l'UE*

Les politiques sociales et, en particulier, la lutte contre la pauvreté faisaient partie des préoccupations de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne bien avant la tenue du Conseil européen de Lisbonne.

En mars 1957, les six chefs d'État et de gouvernement qui signèrent le Traité de Rome affichaient leur volonté de garantir pour leurs pays un progrès à la fois économique et social, par le développement d'un "marché commun". La naissance de la Communauté économique européenne s'appuyait sur l'idée que l'intégration économique serait le vecteur d'une croissance vigoureuse qui engendrerait à son tour automatiquement le progrès social et la régression de la pauvreté.

Les politiques sociales n'occupaient à l'origine qu'une place marginale dans la construction européenne et étaient avant tout considérées comme le moyen d'atteindre d'autres objectifs : l'existence de barrières à la mobilité des travailleurs

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

⁽³⁰⁾ T. Atkinson ; B. Cantillon ; E. Marlier et B. Nolan : *Social Indicators : the EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002.

⁽³¹⁾ La résolution du conseil "Combattre l'exclusion sociale" de septembre 1989 ; la recommandation du Conseil sur les "Critères communs concernant la suffisance des ressources et l'assistance sociale des régimes de protection sociale" de juin 1992 ; la recommandation du Conseil "Convergence des objectifs et des politiques de protection sociale de juillet 1992" ; la communication de la Commission "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne" de mars 1997 ; Le traité d'Amsterdam d'octobre 1997 ; la communication de la Commission "Stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale" de juillet 1999.

européens et la disparité des coûts supportés par les États membres au titre de la protection sociale constituent en effet potentiellement des freins au développement du marché commun.

Pourtant, dès 1974, l'amélioration des conditions sociales au sein de la CEE devient un objectif en soi, avec l'adoption par le Conseil des ministres d'une "résolution pour un programme d'action sociale", à l'origine des "programmes de lutte contre la pauvreté", dont le premier, "Pauvreté I", fut adopté en 1975. Ces programmes d'actions, qui couvrirent la période s'étendant de 1975 à 1993, consistaient principalement en la commande et la réalisation d'études. Ils permirent cependant de faire d'importants progrès dans la description, la quantification et la compréhension du phénomène de pauvreté. En 1993, l'hostilité affichée par le Royaume-Uni et l'Allemagne vis-à-vis de ces programmes (qui, selon ces deux États membres, non seulement étaient d'une efficacité discutable mais constituaient en outre une violation du principe de subsidiarité) empêcha l'adoption du programme "Pauvreté IV" qui aurait dû couvrir la période 1994-1999.

A partir du début des années 1990 et jusqu'au Conseil européen de Lisbonne, la protection sociale et la lutte contre la pauvreté acquièrent progressivement le statut de politiques européennes spécifiques. Le "groupe Atkinson", à l'origine d'un premier rapport, publié en 2002⁽³⁰⁾ distingue six textes européens ayant chacun joué un rôle majeur dans cette évolution⁽³¹⁾. Parmi ces textes, le Traité d'Amsterdam donne en octobre 1997 une base légale à la lutte "européenne" contre l'exclusion sociale dans son titre XI

"Politiques sociales, éducation, formation professionnelle et jeunesse", chapitre I "Dispositions sociales", articles 136 et 137, dont le premier énonce que "La Communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux (...) ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions".

Au cours de cette période sont ainsi définies les caractéristiques principales d'une politique européenne de lutte contre la pauvreté, déclinée en 2001 sous la forme de la méthode ouverte de coordination pour l'inclusion sociale.

Il est possible de distinguer trois aspects essentiels de cette évolution.

■ Emergence de critères sociaux communs

La recommandation du conseil de juin 1992 "Critères communs concernant la suffisance des ressources et l'assistance sociale des régimes de protection sociale" invite ainsi les États membres à reconnaître "le droit élémentaire des personnes à des ressources suffisantes et une assistance sociale pour vivre de manière compatible avec la dignité humaine". L'idée d'un "modèle social européen" - incluant la protection sociale et un objectif d'inclusion sociale - est déjà mentionnée dans une recommandation du Conseil de juillet 1992 "Convergence des objectifs et des politiques de protection sociale" comme faisant partie de "l'acquis communautaire".

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

■ Rappel de la compétence exclusive des États membres en matière de protection sociale et de lutte contre les exclusions

Deux éléments essentiels émergent au cours de la définition progressive d'une politique européenne de lutte contre la pauvreté. D'abord, la nécessité de définir des critères communs, en matière de suffisance des ressources notamment, n'a jamais signifié qu'une norme absolue devrait être fixée pour l'ensemble de l'Union européenne. Au contraire, la recommandation du Conseil de juillet 1992 précise sans ambiguïté que le niveau minimal de ressources dont devrait disposer tout individu ne peut s'apprécier qu'en prenant en compte "le niveau de vie et le niveau des prix dans l'État membre concerné". La pauvreté est donc dès le départ considérée comme devant être mesurée de manière relative, par référence à la situation observée dans chaque État membre. De plus, et surtout, la totale liberté des États membres dans la définition de mesures à prendre et des moyens à mettre en œuvre pour assurer le respect de ces critères communs, est systématiquement rappelée.

La politique de lutte contre la pauvreté s'est ainsi construite en excluant d'emblée tout nouveau transfert de compétences des États membres vers l'Union européenne.

■ Reconnaissance de la nécessité d'une concertation étroite au niveau européen en matière de lutte contre la pauvreté

L'existence de systèmes garantissant un niveau élevé de protection sociale a progressivement été considérée comme un facteur d'efficacité éco-

nomique⁽³²⁾ en ce qu'elle permet l'amortissement de chocs conjoncturels, le développement du capital humain et non pas comme un "fardeau budgétaire". De plus, la convergence économique au sein de l'Union, ajoutée à des similitudes démographiques, contribue à expliquer que les États membres aient été simultanément confrontés aux mêmes problèmes sociaux (vieillesse de la population, persistance d'un chômage élevé) et, de ce fait, à de nouvelles formes de pauvreté. L'échange d'informations – qualitatives et quantitatives – sur les situations et les dispositifs existants, le partage des expériences conduites et la mise en lumière de "bonnes pratiques" sont ainsi apparues comme le moyen de renforcer l'efficacité des politiques nationales mises en œuvre et de favoriser la convergence des situations.

■ *La méthode de coordination ouverte, mise en place dès 1997 dans le domaine de l'emploi, est généralisée dans le cadre du processus de Lisbonne*

■ La première MOC : la "Stratégie Européenne pour l'Emploi"

La première expérience de "coordination ouverte", bien qu'elle n'en ait pas porté le nom lors de sa création, concerne le champ de l'emploi. La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) est initiée en 1997. Elle prévoit chaque année l'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée, de "lignes directrices pour l'emploi" - objectifs de court, moyen ou long terme - sur proposition de la Commission. Ces lignes directrices sont déclinées chaque année dans un plan national d'action pour l'emploi (PNAE), qui précise les politiques et les moyens mis en

(32) Voir communication de la Commission de juillet 1992 ; voir également la conférence organisée à Amsterdam, en janvier 1997, sur la protection sociale, qui a conclu que "la protection sociale et la garantie d'un filet de sécurité adéquat pour tous les citoyens est un investissement dans la construction d'une économie équilibrée et un avantage significatif dans une économie globalisée".

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

œuvre pour suivre ces lignes directrices et atteindre les objectifs définis. Ces plans font là encore l'objet d'une évaluation annuelle menée chaque année conjointement par le Conseil et la Commission dans un rapport. Cette évaluation permet au Conseil d'émettre des recommandations mais aussi des remontrances aux États membres qui n'auraient pas suivi les lignes directrices ou dont les résultats obtenus se seraient avérés insuffisants. Un comité de l'emploi où siègent deux représentants par État membre, auxquels s'ajoutent deux représentants de la Commission pilote ce processus, qui a fonctionné suivant des modalités inchangées jusqu'en 2005, année au cours de laquelle la stratégie de Lisbonne s'est trouvée faire l'objet de critiques, et où le fonctionnement de la SEE s'est trouvé modifié.

■ Extension du domaine de la MOC

S'agissant de la lutte contre les exclusions et la pauvreté, le recours à la méthode de coordination ouverte s'affirme avec la définition de la stratégie de Lisbonne, en 2000.

A cette époque, le Conseil européen a déjà identifié, en décembre 1999 et sur la base de la communication de la Commission "Stratégie concertée pour moderniser la protection sociale", quatre objectifs de modernisation sociale, qui seront à la base des lignes directrices des futures MOC :

- faire que le travail paie (make work pay) et garantir la sécurité du revenu (provide a secure income) ;
- sécuriser le système de retraite et garantir sa

durabilité (make pension safe) ;

- promouvoir l'inclusion sociale (promote social inclusion) ;
- assurer un système durable de soins de qualité (ensure high quality and sustainable health care).

Par ailleurs, lors du même Conseil européen, il a été décidé de créer un "groupe de haut niveau", rassemblant notamment de hauts représentants des ministères concernés de chaque État membre et qui deviendra par la suite le Comité de protection sociale, chargé du pilotage des MOC.

La stratégie de Lisbonne affiche l'objectif de faire de l'Union européenne "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde". L'analyse économique sur laquelle repose le processus de Lisbonne est que l'atteinte de cet objectif ambitieux est conditionnée par la capacité de l'Union européenne à améliorer les déterminants de sa croissance potentielle, notamment le facteur travail (productivité du travail, taux de participation), à l'heure où les États membres se trouvent confrontés à des problèmes similaires (vieillesse de la population et persistance d'un chômage de masse). Dès lors, l'amélioration de la situation de l'emploi, suivant laquelle la protection sociale et la lutte contre la pauvreté sont des facteurs d'efficacité économique, et la modernisation du "modèle social" européen deviennent des piliers à part entière de la stratégie de Lisbonne. C'est ce que le "groupe Atkinson" qualifie de triangle des politiques socio-économiques (politiques économiques, politiques de l'emploi et politiques sociales).

Le constat sur lequel s'appuie la stratégie de

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

Lisbonne relativise la séparation entre les problématiques relatives au marché et à son fonctionnement, qui relevaient au sein de l'UE de la sphère supranationale, des problématiques sociales, relevant en principe de la compétence exclusive des États membres. C'est ce que soulignent Leibfrid et Pierson⁽³³⁾.

Parmi les grands objectifs définis à Lisbonne, figurent l'adaptation du modèle social européen (en particulier la facilitation de la sécurité sociale dans les mouvements transfrontaliers et la garantie de la viabilité des régimes de pensions) et l'éradication de la pauvreté. Si une coordination et une concertation au niveau européen semblaient devenues indispensables dans le domaine des politiques sociales, l'attachement des États membres à leurs systèmes de sécurité et d'aide sociales rendait inconcevable des transferts de compétences en la matière. En l'absence de tels transferts, la méthode ouverte de coordination, plus que largement inspirée de la SEE, fut choisie comme le mode de régulation adéquat, du fait de sa souplesse.

Construites de manière très proche de la SEE, les coordinations ouvertes sont fondées sur le principe du compte-rendu mutuel sur la planification des politiques concernées, leur suivi, leur évaluation et la comparaison avec la situation des autres États membres et les ajustements mis en œuvre au cours du temps, ceci sur la base d'objectifs communs définis par les institutions européennes et acceptés par tous. Les États membres, ainsi que la Commission se trouvent ainsi contraints de pratiquer, de manière périodique et régulière des exercices d'"évaluation par les pairs" ("Peer review") impliquant le

⁽³³⁾ S. Leibfrid et P. Pierson, *Social Policy. Left to Courts and Markets ?*, in : *Policy-Making in the European Union*, 4ème Édition, The New European Union Series, Oxford University Press, 2000.

Encadré 3 Extraits du Traité de Nice (février 2001)

La MOC fut théorisée dès 2001, par la Commission, dans son Livre Blanc sur la Gouvernance. Le traité de Nice (signé en février 2001), dans la continuité des avancées réalisées par le traité d'Amsterdam (cf. supra), donna une légitimité juridique à la coordination ouverte. Le traité, dans ses articles 136 et 137, en précisant que la Communauté "soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants : (...) j) la lutte contre l'exclusion sociale ; k) la modernisation des systèmes de protection sociale (...)". Dans ces domaines et tout en prenant en compte la "diversité des pratiques nationales", le Conseil "peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre les États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences".

partage des différentes expériences nationales et des bonnes pratiques. Ainsi, chaque État se trouve en situation d'apprendre des autres et se trouve incité à améliorer ses propres politiques.

La MOC fut successivement appliquée à l'"inclusion sociale" (2000), aux retraites (2001), aux soins de santé (2002), à la protection sociale (2002) et enfin à l'éducation et à la formation (2002)⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Il faut par ailleurs noter que la MOC fut utilisée dans d'autres domaines que le modèle social. Ainsi la politique d'innovation ou de la recherche et du développement, dans le cadre du processus de Cologne.

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

La coordination ouverte s'appuie généralement sur les instruments et principes de la SEE : adoption annuelle de lignes directrices, déclinaison de ces lignes directrices dans des plans nationaux d'action et rapports conjoints de la Commission et du Conseil pour évaluer les avancées réalisées par les différents États membres. Quelques variantes existent néanmoins. Ainsi, en matière de retraites, la MOC "Pension" ne prévoit pas de plans d'actions nationaux. Les États membres ne sont contraints de rédiger que des "rapports stratégiques", les objectifs fixés relevant d'une perspective de beaucoup plus long terme que pour les autres champs couverts par les MOC.

■ Les arguments en faveur des MOC

De nombreux bénéfices étaient escomptés de la mise en œuvre des MOC.

Les MOC étaient considérées comme une incitation forte au dialogue, au sein des États membres, entre les États membres et les institutions européennes et entre les États membres eux-mêmes. La rédaction des plans nationaux d'action et des rapports conjoints d'évaluation de la Commission et du Conseil font en particulier intervenir annuellement une multitude d'acteurs, administrations nationales, collectivités locales, partenaires sociaux, organisations non-gouvernementales et associations concernées, institutions européennes qui se trouvent impliqués dans un processus de concertation.

Les MOC apparaissaient comme un vecteur de stabilisation de l'agenda social. En renforçant l'engagement politique des États membres – et plus

généralement l'engagement des tous les acteurs des politiques sociales – et en ancrant dans le long terme les réformes à mettre en œuvre, il était attendu des MOC qu'elles permettent aux politiques sociales de s'affranchir des calendriers électoraux et d'éviter l'arrêt des réformes en période de conjoncture favorable. Les MOC étaient également perçues comme un facteur de facilitation de la mise en œuvre de réformes contestées et devaient contribuer à "dépolitiser" le débat social.

Les MOC devaient inscrire les politiques sociales dans un mouvement de modernisation, en créant une culture de gestion et de performance, par fixation d'objectifs et évaluation des résultats obtenus, via des indicateurs de performance et d'efficacité.

Les exercices d'"évaluation par les pairs" ("Peer review") et de "reporting" via les plans nationaux d'action, devaient initier un effet de convergence entre les États membres, sous le double effet d'une diffusion des meilleures pratiques et de l'exercice d'une pression exercée sur les États membres qui n'auraient pas atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Ainsi, la Direction Générale Emploi de la Commission européenne a commandé en 2003 une évaluation des exercices d'"évaluation par les pairs" dans le champ de la politique de l'emploi, au cours des années 2000 et 2001. Le rapport réalisé par le cabinet ÖSB/INBAS conclut notamment que l'exercice est jugé très pertinent par ses bénéficiaires : dans la moitié des "évaluations" réalisées, tous les participants ont estimé que l'impact de l'exercice était bon ou très bon. Dans l'autre moitié, près de 75 % des participants portaient le même jugement. Enfin, 38 % des États ayant fait l'objet d'une telle revue indiquent avoir

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

adapté ou développé les politiques ayant fait l'objet d'une présentation, consécutivement à l'exercice.

2.1.2 Le processus européen d'inclusion sociale

La coordination ouverte en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est la première mise en place dans le champ social. Lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 a été adopté un ensemble commun de quatre objectifs :

- promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ;
- prévenir le risque d'exclusion ;
- agir pour les plus vulnérables ;
- mobiliser l'ensemble des acteurs

Ces objectifs ont été déclinés par les Etats membres dans un premier jeu de plans nationaux d'action pour l'inclusion (PNAI) soumis en juin 2001 et couvrant la période 2001-2003. Sur la base de ces documents, une première "évaluation par les pairs" fut conduite au cours du deuxième semestre de cette même année et aboutit à l'adoption du premier rapport conjoint de la Commission et du Conseil, lors du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001.

Le Conseil européen de Laeken fait figure de pierre angulaire dans la construction de la coordination ouverte pour l'inclusion, puisque 18 indicateurs communs, destinés à constituer une plate-forme solide pour suivre les progrès et l'efficacité des politiques mises en œuvre, ont été élaborés.

Conçus pour permettre une évaluation objective de l'avancée du processus pluriannuel, les indicateurs de Laeken sont calculés par Eurostat, initialement sur la base des données du Panel Communautaire de Ménages (PCM). Les Etats membres sont invités à les intégrer dans leurs plans nationaux d'action, ainsi qu'à leur adjoindre des indicateurs nationaux (les indicateurs dits "tertiaires"), spécifiquement adaptés à leurs situations propres.

Il est intéressant de souligner ici que les indicateurs de Laeken ne sont assortis d'aucune valeur cible, contrairement aux objectifs quantifiés définis à Lisbonne en matière d'emploi par exemple, un taux d'emploi de 70 % et un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50 % à l'horizon 2010. Le Conseil européen, lors de sa réunion à Barcelone, en mars 2002, a cependant fortement incité les Etats membres à se fixer des objectifs quantifiés, qu'il s'agisse soit d'objectifs de performance ou de résultat, soit d'objectifs en termes d'intensité d'efforts (le Conseil européen affichait néanmoins une préférence marquée pour le premier type de cibles). Cette absence de cible "européenne" vise à prendre en compte la forte disparité observée au sein de l'UE en matière d'inégalité et de pauvreté lors de l'initiation de la coordination ouverte et les différentes sensibilités des Etats membres en termes de modèle social. La pauvreté monétaire est calculée en Europe par référence au revenu médian et un niveau "acceptable" de pauvreté est apprécié fort différemment d'un bout à l'autre de l'Europe : la pauvreté n'a rien d'un concept européen !

Sur la base des conclusions du Conseil européen de Barcelone, le Conseil Protection Sociale de

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

décembre 2002 a décidé de demander aux États membres de produire un deuxième PNAI, couvrant la période 2003-2005. Outre le fait que les États membres étaient invités à se fixer des objectifs quantifiés, il leur était également demandé d'intégrer de manière explicite la dimension de l'égalité entre hommes et femmes dans l'analyse de l'exclusion sociale et dans l'évaluation de leurs politiques, de mettre plus clairement en évidence les difficultés particulières que peuvent rencontrer les immigrants.

La deuxième version des PNAI fut présentée en juin 2003 et le rapport conjoint qui leur était consacré fut adopté en mars 2004.

La coordination ouverte avait été conçue comme faisant partie de l'acquis communautaire. Par conséquent, les dix nouveaux États membres ont présenté leurs premiers Memorandum pour l'inclusion sociale en juillet 2004, couvrant la période 2004-2006, qui décrivaient la situation observée dans chaque pays et identifiaient les défis les plus importants pour ces pays, les mesures à mettre en œuvre et les différents acteurs de ces politiques.

Enfin, le processus de coordination ouverte pour l'inclusion sociale est adossé à un programme communautaire pour encourager la coopération entre les États membres dans le domaine de la lutte contre l'exclusion. Ce programme, initié en janvier 2002 et qui couvre la période 2002-2006, vise à développer l'analyse des politiques mises en œuvre et à enrichir les données statistiques disponibles. Il est notamment à l'origine de la création de la nouvelle base EU-SILC qui doit se substituer au Panel commu-

nautaire des ménages. Le programme vise également à promouvoir les échanges de bonnes pratiques et à créer des réseaux rassemblant les ONG mais également les différentes autorités locales ou régionales participant à la lutte contre la pauvreté.

2.2 Un dispositif critiqué, des résultats difficiles à mesurer

2.2.1 La convergence spontanée : une illusion ?

Près de cinq ans après le lancement de la MOC "inclusion sociale", les États membres ont proposé deux plans d'action successifs pour "l'inclusion sociale" (le premier couvrant la période 2001-2003, le second la période 2003-2005) ; la Commission et le Conseil ont conjointement adopté deux rapports d'évaluation (le premier en décembre 2001, le second en mars 2004) ; et les dix nouveaux États membres ont fait d'ores et déjà fait leur entrée dans le processus.

Le deuxième rapport conjoint d'évaluation souligne très clairement les progrès accomplis. La deuxième génération de plans d'action atteste une forte reconnaissance du défi que constitue la lutte contre la pauvreté.

Ces PNAI sont généralement de grande envergure, au sens où les États membres ont pris en compte la nature pluridimensionnelle des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. L'éradication de la pauvreté ne renvoie pas uniquement à la question des transferts sociaux

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

et à celle du chômage ; elle touche un large éventail de domaines politiques : l'apprentissage, la santé, le logement. Parce qu'il est demandé aux États membres de définir une stratégie nationale contre l'exclusion sociale, il apparaît certain que la MOC "inclusion" a suscité un dialogue entre les différents acteurs des champs politiques impliqués dans la lutte contre la pauvreté. Les États membres ont globalement rédigé un second jeu de PNAI plus ambitieux et, dans le même temps, de meilleure qualité. Il n'est d'ailleurs pas inutile de souligner que le rapport conjoint souligne l'exhaustivité et la qualité des indicateurs "tertiaires" définis par la France pour son plan.

Ensuite, malgré la diversité des situations, l'exercice d'"évaluation par les pairs" des PNAI a sans conteste permis d'identifier des tendances et des problématiques communes. S'il n'a pas été nécessaire d'attendre les conclusions du deuxième rapport conjoint pour apprendre que les pays d'Europe continentale sont confrontés depuis plusieurs années à un taux de chômage durablement élevé, il est en revanche moins communément connu que les listes d'attente pour les logements sociaux ainsi que le nombre de sans-abri progressent globalement dans l'ensemble de l'UE et que la recrudescence des problèmes de santé mentale et de ceux liés à la toxicomanie est également une tendance générale. Certaines situations sont plus fortement associées au risque de pauvreté qu'il y a quelques années et ce, dans toute l'UE : le fait de vivre dans un ménage sans emploi, le surendettement, les maladies mentales, l'abus d'alcool ou de drogues, la dépendance de soins longue durée, le statut de demandeur d'asile...

La Commission a ainsi été en mesure d'identifier six grandes priorités communes – adoptées par le Conseil en mars 2004 – devant être intégrées par les États membres dans leurs plans d'action pour 2005.

Encadré 4

Les six grandes priorités identifiées par le rapport conjoint sur l'inclusion sociale de mars 2004

1. investir dans des mesures pour favoriser un marché actif de l'emploi et les adapter pour qu'elles répondent aux besoins des personnes qui connaissent les plus grandes difficultés à accéder à l'emploi ;
2. s'assurer que les plans de protection sociale sont adaptés et accessibles à tous et qu'ils offrent des incitations réelles à travailler ;
3. développer l'accès des plus vulnérables et des personnes exposées au plus grand risque d'exclusion sociale, à des logements décentes, à des soins de santé de qualité et à des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie ;
4. mettre en œuvre un effort concerté pour éviter l'abandon prématuré de la scolarité et encourager une transition en douceur entre l'école et le travail ;
5. mettre l'accent sur l'éradication de la pauvreté infantile ;
6. définir une politique dynamique de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des immigrants et des minorités ethniques.

Source : Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, Commission européenne, mars 2004.

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

Enfin, il est absolument indéniable que la coordination ouverte "inclusion sociale" a permis d'améliorer de manière importante la richesse et la qualité à la fois de la mesure et des données disponibles sur la pauvreté. Le projet EU-SILC, dont les instruments et données seront utilisables à partir de 2006, est unanimement considéré comme une avancée majeure en termes de statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages.

Si la "coordination ouverte" permet sans nul doute d'approfondir les connaissances des États membres et des institutions européennes sur la diversité des facettes du phénomène de pauvreté au sein de l'Union européenne, sur les différents systèmes de protection sociale existants et sur l'existence de problématiques communes à l'ensemble de l'UE, il semble néanmoins difficile d'aller plus loin et de conclure qu'un mouvement de convergence entre les États membres est à l'œuvre. Au contraire, de nombreux arguments inciteraient plutôt à considérer que, non seulement le processus de "convergence spontanée" que la MOC était censée initier n'aura probablement pas lieu mais qu'il n'existe pas non plus de véritable "forum d'échanges de bonnes pratiques".

■ Des consensus sociaux différents d'un État membre à l'autre

Il existe peut-être un argument définitif contre la crédibilité d'une "convergence spontanée" : les consensus sociaux sont sans nul doute différents d'un État membre à l'autre et il serait erroné de penser qu'une convergence pourrait résulter de la seule discussion entre experts.

L'examen des plans d'action remis par les différents États membres fait d'ailleurs apparaître que les priorités en matière de réduction de la pauvreté peuvent différer fortement, traduisant le fait que chaque pays a – entre autres – une vision propre de ce qui est un niveau "acceptable" d'inégalités économiques et du rôle que doit jouer la puissance publique dans la réduction de ces inégalités.

Considérons par exemple deux États membres, l'Espagne et le Royaume-Uni qui, l'un comme l'autre, se situent au dessus de la moyenne européenne en matière de taux de pauvreté monétaire⁽³⁵⁾ et ont fait figurer des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté dans leur plan national d'action 2003-2005. Alors que le premier se donne comme seul objectif une réduction de 2 % du niveau de risque général de pauvreté monétaire sur la période couverte par le plan, le second se fixe comme objectif prioritaire l'éradication de la pauvreté infantile d'ici à 2020, avec un objectif intermédiaire quantifié d'une réduction de 25 % du nombre d'enfants vivant dans des foyers à bas revenus d'ici à 2005. L'État britannique semble ainsi se reconnaître une responsabilité et un engagement fort dans la lutte contre "l'héritage social défavorable" dont sont victimes les enfants grandissant dans des foyers défavorisés, sans qu'ils ne soient responsables d'aucune sorte de cette situation. En revanche, contrairement à l'Espagne, le Royaume-Uni ne se fixe aucun objectif "général" de distribution des revenus et de pauvreté monétaire.

■ En l'absence de mécanismes contraignants, peut-il exister un processus européen de convergence ?

⁽³⁵⁾ Bien que connaissant des niveaux moyens de revenus par tête très différents, cf. *supra* partie I.

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

Au-delà de la question du consensus social existant au sein de chaque État membre, plusieurs arguments peuvent conduire à s'interroger sur la crédibilité d'un mécanisme souple comme suffisant à initier la convergence.

En premier lieu, le faible nombre de pays s'étant fixé des cibles nettes et quantifiées en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale apparaît symptomatique de l'insuffisance de l'engagement politique des États membres en la matière.

Comparée à la stratégie européenne pour l'emploi, la plus connue peut-être des expériences de coordination ouverte, la MOC "inclusion sociale" n'assortit pas les indicateurs communs d'une valeur cible à échéance donnée. Les États

membres sont ainsi invités à se fixer eux-mêmes objectifs quantifiés et échéances. Or, comme le relèvent la Commission et le Conseil dans leur "rapport conjoint" de mars 2004, à peine la moitié des États membres (huit États) se sont fixés des objectifs de résultats directs, c'est à dire désignant directement une réduction de la pauvreté ou un recul de l'exclusion sociale, traduisant un engagement politique fort. La plupart des États membres font ainsi figurer dans leurs plans nationaux d'action, soit des objectifs "intermédiaires" désignant une contribution indirecte à la réduction de la pauvreté, soit des objectifs de moyens, beaucoup moins lisibles.

En second lieu, de nombreux auteurs, et récemment les auteurs du rapport Kok⁽³⁹⁾ de novembre 2004 ont souligné le risque d'une prépondérance des objectifs de politiques économiques sur ceux relevant des politiques de l'emploi et des politiques sociales.

La stratégie de Lisbonne conçoit en effet les "MOC" comme étant hermétiquement séparées des procédures de coordination en matière macroéconomique – notamment l'élaboration par les États membres des programmes pluriannuels de finances publiques et des "Grandes orientations de politique économique" ou "GOPE" – et favorise de facto les secondes, qui s'inscrivent dans le cadre contraignant du Pacte de stabilité et de croissance.

Le processus européen de lutte contre la pauvreté apparaît donc comme subsidiaire et il semble réaliste de considérer que les États membres sacrifient les objectifs figurant dans leurs "PNAI" afin de ne pas dégrader la situation de

⁽³⁶⁾ Ils désignent directement une réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un domaine politique clé (chômage, niveau de revenus, logements).

⁽³⁷⁾ Ils désignent une contribution indirecte à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale (par exemple la diminution du nombre de personnes éligibles à la perception des prestations d'une aide sociale donnée).

⁽³⁸⁾ Ils sont liés à des indicateurs d'intensité de l'effort politique mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (par exemple l'augmentation de la proportion d'immigrants participant à un programme public d'intégration).

⁽³⁹⁾ Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok : *Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, novembre 2004.

Utilisation des objectifs quantifiés dans les plans nationaux d'actions "inclusion sociale"

	Objectifs de résultats directs ⁽³⁶⁾		Objectifs de résultats intermédiaires ⁽³⁷⁾	Objectifs de contribution ⁽³⁸⁾
	Laeken	Non Laeken		
Belgique				
Danemark			*	
Allemagne			*	
Grèce	*		*	
Espagne	*			
France		*	*	*
Irlande	*	*	*	*
Italie			*	
Luxembourg			*	*
Pays-Bas		*	*	*
Autriche		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Suède			*	
Finlande			*	*
Royaume-Uni	*	*	*	*

Source : Rapport conjoint résumant les résultats de l'examen des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005, Commission européenne, décembre 2003.

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

leurs finances publiques et risquer de faire l'objet d'une procédure pour déficits excessifs, autrement coûteuse qu'une évaluation négative par un rapport conjoint à diffusion confidentielle.

Enfin, la démarche de coordination ouverte relève largement de la discussion entre experts, dont la transparence demeure faible et le caractère démocratique insuffisant. Le "groupe Atkinson" dans son rapport publié en 2005, critique en particulier la faible association du Parlement européen à l'ensemble du processus. Et, dans le cadre de l'élaboration des PNAI, le peu d'implication des parlements nationaux est également relevé par la Commission et le Conseil dans le "rapport conjoint" de 2004.

Il apparaît donc une contradiction entre la nécessité d'un engagement politique fort des États membres en matière de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté, l'absence de publicité du processus vis-à-vis des citoyens de l'Union et l'absence d'association de leurs représentants élus.

A ce titre, il est utile de mentionner que le Traité constitutionnel constituait en la matière une timide avancée en prévoyant l'obligation d'information du Parlement européen en ce qui concerne la coordination des politiques sociales (article III-213).

■ Un "partage des bonnes pratiques" encore difficile

Même en supposant qu'une véritable convergence serait illusoire du fait de consensus sociaux différents d'un Etat membre à l'autre,

l'intérêt de la coordination ouverte en matière de lutte contre la pauvreté demeure, en ce qu'elle implique la mise en place d'un échange systématique de "bonnes pratiques" permettant à un État membre de mettre en œuvre sur son propre territoire une mesure politique ayant prouvé son efficacité dans un autre Etat membre et dans un contexte similaire. Un chapitre complet du Rapport conjoint sur l'inclusion sociale est d'ailleurs consacré au recensement de ces "bonnes pratiques".

Il semblerait cependant que les "PNAI" ne permettent pas de construire ce forum d'échanges européen dont ils étaient censés constituer les fondations. Si le Rapport conjoint n'échappe pas aux contraintes pesant sur les exercices du genre, il n'en demeure pas moins critique vis-à-vis de l'utilité de ces plans d'actions pour les autres Etats européens.

Pour qu'un Etat membre puisse identifier une mesure politique comme étant une "bonne pratique" qui pourrait contribuer à lui permettre d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, il est nécessaire que l'Etat membre ayant adopté cette "pratique" puisse mesurer quantitativement son efficacité en établissant un lien entre la politique mise en œuvre et les résultats obtenus. Il est par ailleurs hautement préférable que cette efficacité puisse se lire dans l'évolution – favorable – d'un indicateur qui serait à la fois utilisé par l'État "exemple" et l'État "utilisateur".

Or, le Rapport conjoint de mars 2004, comme l'étude du groupe Atkinson d'avril 2005 soulignent l'un comme l'autre l'insuffisance, dans les

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

plans nationaux d'action, de la mise en évidence de liens entre politiques et résultats, et l'insuffisance même du nombre d'indicateurs de résultats, ainsi que l'insuffisante utilisation des indicateurs de Laeken, communs à tous les États membres de l'UE. Sur ce dernier point, le Rapport conjoint souligne ainsi que quatre pays (l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas), soit près du tiers des États membres n'utilisent quasiment pas les indicateurs de Laeken et que seuls cinq pays (Grèce, Espagne, Irlande, Portugal et Royaume-Uni) fixent dans leurs plans d'objectifs de résultats mesurés par les indicateurs communs.

L'utilité des "PNAI" comme source d'identification de politiques efficaces et répondant à des problèmes communs à plusieurs États membres ne semble donc pas assurée à l'heure actuelle.

2.2.2 Le recentrage de la stratégie de Lisbonne : le risque d'une marginalisation du dispositif ?

■ *A mi-parcours, un constat d'échec pour la stratégie de Lisbonne*

Il était prévu que serait conduite au cours de l'année 2005 une évaluation de "mi-parcours" de la stratégie de Lisbonne. Dès 2004, il était cependant clair que le bilan n'était pas à la hauteur des résultats escomptés : le chômage demeurait en moyenne à un niveau élevé, le taux d'emploi général s'établissait à 62,9 % en 2003 (pour un objectif de 70% en 2010) et le taux d'emploi des travailleurs âgés dépassait à peine les 40 % (pour un objectif de 50 % en 2010).

Le Conseil européen de printemps de 2004 dresse ainsi dans son relevé de conclusions un constat sévère : "L'Union s'est fixé des objectifs ambitieux en mars 2000. Quatre ans plus tard, le bilan est mitigé. Des progrès considérables ont été accomplis et le Conseil européen réaffirme que le processus et les objectifs de Lisbonne restent d'actualité. Cependant, il convient d'accélérer sensiblement le rythme des réformes si l'on veut atteindre les objectifs fixés pour 2010. Le Conseil européen est déterminé à faire preuve de la volonté politique nécessaire à cet effet".

Le rapport remis par le "groupe de haut niveau" sur la gouvernance présidé par Wim Kok en novembre 2004 est en particulier très critique sur les "MOC", qui n'auraient pas tenu leurs promesses, "loin s'en faut". Comme le soulignent les auteurs du rapport "si les États membres ne jouent pas le jeu de comparer leurs performances, rien ou presque ne peut avancer".

■ *Les risques associés au récent recentrage de la stratégie*

Les propositions du "rapport Kok" ont été à l'origine de la définition par la Commission d'un nouveau cycle de gouvernance, ayant fait l'objet d'une communication en mai 2004. Le Conseil européen de printemps a validé cette stratégie en mars 2005.

Cette réforme vise en particulier à recentrer la stratégie de Lisbonne sur l'emploi, en associant politique de l'emploi et politique économique pour la définition de lignes directrices communes, ainsi qu'à renforcer l'adhésion des citoyens de

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

l'Union aux réformes mises en œuvre par l'amélioration de la transparence des débats présidant aux choix stratégiques.

Parmi les changements validés par le Conseil, il faut noter, en premier lieu, que des lignes directrices intégrées "Grandes Orientations de Politiques Économiques" (GOPE) et Emploi ont d'ores et déjà été adoptées en juillet 2005, afin de garantir le maximum de cohérence et de compatibilité entre les deux champs de politiques associés et de permettre l'intégration claire de la stratégie de Lisbonne dans les priorités budgétaires des États membres.

En second lieu, les différentes politiques sociales "sectorielles" ("inclusion sociale", protection sociale, pension) feront à l'avenir l'objet d'un traitement plus intégré. Il est notamment prévu que les plans nationaux d'action relatifs à ces politiques seront intégrés dans un rapport uniquement de mise en œuvre à partir de 2007.

Enfin, la Commission devait prochainement présenter un programme communautaire de Lisbonne 2005-2008 couvrant l'ensemble des actions à entreprendre au niveau communautaire pour faciliter la mise en œuvre des objectifs fixés.

Si une réforme était devenue nécessaire et si les MOC ne peuvent être considérées comme un plein succès, le "recentrage" fait néanmoins l'objet de critiques, en ce qu'il porterait en germe l'abandon du pilier social de la stratégie de Lisbonne, les politiques sociales n'occupant plus qu'une place subsidiaire dans le dispositif. Le groupe Atkinson exprime en particulier sa crainte d'une margina-

lisation du processus d'inclusion sociale, alors même qu'il apparaît nécessaire de renforcer la coopération des États membres en matière de lutte contre la pauvreté.

L'animation et la coordination des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale a donc à ce jour produit de faibles résultats. Est-ce à dire que l'Union européenne est totalement désarmée en matière de lutte contre la pauvreté ? Avant de répondre à cette question, il importe de rappeler que les premiers leviers de réduction de la pauvreté, qui touchent aux mécanismes de protection sociale, sont entre les mains des États membres. Et que l'Europe, loin de contester le rôle joué par les organismes nationaux en la matière, a reconnu leur place et encouragé leur coordination.

2.3 L'Union européenne reconnaît les systèmes nationaux de protection sociale comme premier vecteur de réduction de la pauvreté

2.3.1 Le premier vecteur de réduction de la pauvreté en Europe relève des États : les systèmes nationaux de protection sociale

Les comparaisons internationales menées par Eurostat font ressortir un rôle massif joué par les transferts sociaux institués par les États membres dans la réduction de la pauvreté. La première partie a montré que le taux de pauvreté monétaire moyen en Europe, mesuré à

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

60 % du revenu médian, s'élevait à 16 %. Ce taux de pauvreté s'entend après transferts sociaux, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble du revenu disponible des ménages, en comptant à la fois leurs revenus marchands, leurs impôts et les différentes prestations ou allocations sociales dont ils peuvent bénéficier.

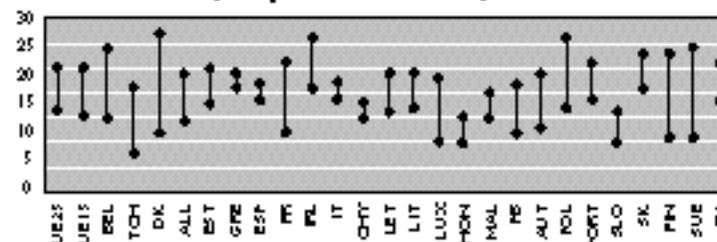
Or, les enquêtes permettent de distinguer ces différents types de revenus au sein du budget des ménages, donc de simuler une situation imaginaire où les ménages ne bénéficieraient pas de transferts sociaux mais uniquement de leurs revenus marchands. Dans ce cas, le taux de pauvreté monétaire au sein de l'Union européenne ferait un bond considérable, en passant instantanément de 16 à 40 %, avec 180 millions de pauvres ! Certes, cette situation est purement hypothétique car l'absence de transferts sociaux modifierait très certainement les comportements des individus (épargne, acceptation de salaires moins élevés, développement de la solidarité privée, etc.), mais elle permet de donner un ordre de grandeur du phénomène.

Une grande partie de ces transferts sociaux, environ 60 %, est constituée de pensions de retraite, pour la plupart versées de façon contributive, c'est-à-dire proportionnellement aux cotisations versées. Leur rôle est moins de réduire la pauvreté que de lisser le revenu tout au long de la vie. C'est pourquoi il vaut mieux restreindre l'analyse aux seuls transferts sociaux hors retraites⁽⁴⁰⁾ pour avoir une idée de leur impact sur la pauvreté. Globalement, ces prestations sociales permettent de réduire le taux de pauvreté monétaire de l'Union européenne

(40) Ces derniers comprennent notamment les allocations familiales, chômage, maladie-invalidité (hormis les prestations en nature comme les remboursements de soins), logement, les transferts liés à l'éducation, les minima sociaux, etc.

de 25 à 16 %, avec des différences marquées selon les pays :

Taux de pauvreté monétaire avant (en haut) et après (en bas) transferts sociaux, hors pensions de retraites, 2003



Source : Eurostat, *Socialetpoverty*, 1.1.2005

Ce graphique livre deux enseignements intéressants. Les transferts sociaux ont un impact équivalent sur la pauvreté monétaire, relative, en Europe : une réduction des taux de pauvreté de 25 % à 16 % en termes absolus.

Les pays où le rôle de la protection sociale est le plus marqué sont le Danemark, la Suède, la Finlande et le Luxembourg – pays nordiques à forte prospérité, où la pauvreté chute de plus de 50 % (en termes relatifs) après transferts –, la France – où la solidarité est traditionnellement forte – et la République tchèque – pays enregistrant les meilleurs résultats en termes de pauvreté et d'inégalités parmi les nouveaux entrants. A l'autre extrémité du spectre, on trouve la Grèce, l'Espagne et l'Italie où la protection sociale ne fait chuter les chiffres de la pauvreté que de 13-15 % (toujours en termes relatifs). Il apparaît donc une forte corrélation entre l'impact des transferts sociaux sur la pauvreté monétaire et le niveau de cette dernière.

En d'autres termes, les pays européens affi-

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

chant les meilleures performances en termes de pauvreté sont ceux où les transferts sociaux sont les plus efficaces, et non ceux où la pauvreté résultant de la répartition des revenus marchands est faible. Le cas du Danemark est à cet égard révélateur, où la pauvreté après transferts est l'une des plus faibles, et le taux de pauvreté avant transferts sociaux est le plus élevé de toute l'Union.

Ce rôle primordial joué par la protection sociale est confirmé, en France, par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. D'après ce dernier, la proportion de ménages pauvres avant prise en compte des prestations sociales a augmenté de quatre points entre le début des années 1980 et la période de reprise économique de la fin des années 1990. Le taux de pauvreté après transferts n'a, lui, augmenté que de 1,5 point pendant cette même période, ce qui met en évidence un important rôle d'amortissement de la pauvreté rempli par les prestations sociales. Le développement des prestations ciblées sur les populations pauvres a certainement contribué à ce rôle d'amortisseur : plus de 50 % du revenu disponible des ménages du premier décile de revenu (les 10 % les plus pauvres) est constitué de prestations sociales.

2.3.2 L'Union a reconnu et encouragé les systèmes nationaux de protection sociale

Les systèmes nationaux de protection sociale, dans leur complexité (nature des allocations versées, prestations contributives ou sous conditions de ressources, règles d'éligibilité) et leur diversité (ciblage sur les plus modestes, lien

avec le travail, caractère national ou local des autorités responsables) sont ainsi les premiers instruments qui contribuent à réduire la pauvreté en Europe. Ils échappent en grande partie aux règles fixées par l'Union européenne, qui n'a que peu de prise dans le domaine social. Cependant, cette situation n'allait pas de soi dans la mesure où certains principes de l'assurance sociale pouvaient entrer en conflit avec d'autres objectifs assignés à la Communauté européenne, comme la promotion de la concurrence.

Le juge communautaire s'est cependant toujours refusé à considérer les organismes de sécurité sociale comme des entreprises au sens des traités européens, soumises au droit de la concurrence. Si les organismes d'assurance complémentaire sont soumis aux règles communautaires de concurrence, comme les mutuelles, les assurances ou les institutions de prévoyance⁽⁴¹⁾, les régimes de base de la sécurité sociale sont, eux, à l'abri. Depuis une jurisprudence de 1993, constamment réaffirmée depuis, la Cour de justice des communautés européennes considère que "ne sont pas des entreprises au sens du traité les organismes qui exercent une fonction de caractère exclusivement social, telles que l'activité des organismes de sécurité sociale qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale, fondée sur le principe de solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif"⁽⁴²⁾. La loi peut donc instituer une obligation d'affiliation sans contrevenir à l'interdiction des abus de position dominante⁽⁴³⁾.

L'Union européenne ne s'est pas contentée de laisser leur autonomie aux différents régimes de protection sociale. Elle s'est attachée, dans un premier temps, à les coordonner puis, plus récem-

⁽⁴¹⁾ Notamment depuis la transposition de la directive sur les assurances non-vie de 1992 qui a conduit à d'importants changements au sein des mutuelles et autres caisses complémentaires.

⁽⁴²⁾ CJCE, 17 février 1993, Poucet et Pistre.

⁽⁴³⁾ CJCE, 12 septembre 2000, Pavlov.

2

L'action de l'UE en matière d'exclusion sociale : une compétence restreinte, des résultats timides

ment, à étendre progressivement le champ de leurs bénéficiaires.

La coordination des systèmes de sécurité sociale s'est imposée au fur et à mesure de la construction du marché unique. La pierre angulaire de cette coordination est un règlement de 1971⁽⁴⁴⁾, qui pose comme objectifs, pour toutes les branches des régimes généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, l'interdiction générale des discriminations fondées sur la nationalité, la garantie des droits acquis et en cours d'acquisition dans tous les Etats membres et la possibilité pour les travailleurs migrants de travailler et d'être affiliés dans leur Etat de travail s'il est différent de leur Etat de résidence. Ce règlement a été à l'origine d'une collaboration intense entre les administrations nationales de sécurité sociale pour le prélèvement des cotisations, le versement des prestations et la gestion de la situation des migrants.

Ces principes posés, le champ d'application du règlement a progressivement été étendu, sous l'impulsion de la Cour de justice, en ce qui concerne ses bénéficiaires potentiels. La Cour a, dans un premier temps, interprété au sens large la notion de travailleur migrant, permettant que l'on qualifie ainsi tout assuré social quittant le territoire de son Etat d'emploi pour un autre Etat de l'Union, quel que soit le motif de son déplacement. Cette interprétation a ensuite été reprise par les textes en vigueur qui ont étendu le champ d'application du règlement de 1971 bien au-delà des salariés du secteur privé : aux fonctionnaires, aux travailleurs indépendants, aux étudiants et à certaines catégories d'inactifs.

(44) Notamment depuis la transposition de la directive sur les assurances non-vie de 1992 qui a conduit à d'importants changements au sein des mutuelles et autres caisses complémentaires.

Enfin, dernière étape de cette évolution, la Cour de justice ne se fonde plus sur le principe de libre circulation des travailleurs pour étendre le bénéfice de la protection sociale aux ressortissants communautaires, mais sur une compétence propre acquise par la Communauté. En effet, depuis le traité d'Amsterdam, l'article 137.2 TCE donne compétence au Conseil pour adopter des prescriptions minimales en matière de protection sociale. Le juge communautaire s'est ainsi appuyé sur cette compétence de l'Union pour affirmer progressivement un droit à la sécurité sociale ouvert à tous les citoyens de l'Union. C'est la notion de citoyenneté européenne qui est invoquée pour la reconnaissance des droits sociaux pour les ressortissants communautaires⁽⁴⁵⁾.

Ainsi l'Union européenne contribue-t-elle à l'efficacité du premier instrument dont disposent les pouvoirs publics pour réduire la pauvreté : la protection sociale. Si ce levier n'est pas directement entre ses mains, du moins a-t-elle reconnu la faculté qu'ont les Etats membres d'en user pleinement, et étendu son bénéfice à la quasi-totalité des ressortissants communautaires.

D'autres instruments, moins importants mais loin d'être négligeables, relèvent pour leur part directement de l'Union européenne : il s'agit de la politique agricole commune, de la politique régionale et, plus largement, des politiques européennes de croissance.

(45) CJCE, 20 septembre 2001, Grzelczyk : un étudiant français se voit reconnaître le bénéfice du revenu minimal auquel ont droit les étudiants belges.

3 Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

3.1 La politique agricole commune a longtemps fait peser une charge importante sur les plus pauvres

3.1.1 La PAC a pour effet d'imposer une "taxe implicite" sur les consommateurs

La politique agricole commune (PAC) reste la principale politique de l'Union européenne au regard des masses financières en jeu. Après avoir longtemps représenté la quasi-totalité des dépenses communautaires (90 % dans les années 1980), les dépenses liées à la PAC s'élèvent encore à 43 % du budget européen.

La PAC est née du Traité de Rome dans le contexte de l'après-guerre, marqué par des pénuries alimentaires et la nécessité d'effectuer d'importants gains de productivité. Les objectifs assignés à la PAC dès son origine n'étaient pas sans rapport avec la résorption de la pau-

vreté, puisque parmi les cinq objectifs prévus par le Traité de Rome figuraient notamment ceux "d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole", "de garantir la sécurité des approvisionnements" et "d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs"⁽⁴⁶⁾.

Le volet le plus ancien et le plus important de la PAC est la politique des marchés, qui consiste à placer des groupes de produits agricoles sous des régimes particuliers, appelés organisations communes de marché (OCM), afin d'en régir, selon des règles communes, la production, les prix et le commerce. En parallèle de la politique des marchés, la PAC intervient également par l'intermédiaire d'aides directes aux producteurs agricoles.

Le premier de ces deux volets, la régulation des prix agricoles par les OCM, a progressivement constitué un fardeau pour les consommateurs, en particulier pour les ménages pauvres. Alors que l'un de ses objectifs initiaux consistait à maintenir les prix à un niveau raisonnables pour le consommateur européen, la montée en puissance de la PAC a conduit à une situation inverse, où l'essentiel du soutien accordé à l'agriculture passait par les prix des produits agricoles. En 1986-1988, les prix pratiqués au sein de l'Union européenne étaient ainsi supérieurs de 78 % aux cours mondiaux, ce qui faisait reposer l'essentiel de l'aide à l'agriculture sur les consommateurs (environ les trois quarts de l'aide totale).

Cette différence entre les prix de la PAC et les cours mondiaux, véritable "taxe implicite" sur les produits agricoles, avait été ramenée à 30 %

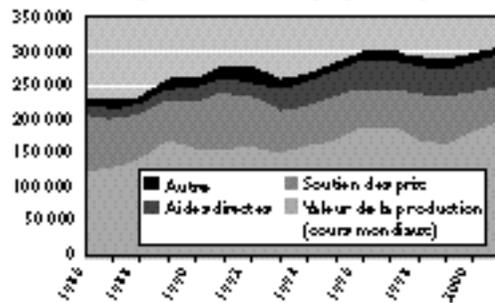
⁽⁴⁶⁾ Les deux autres objectifs de l'article 33 du traité instituant la Communauté européenne (article 39 du traité de Rome) sont d'accroître la productivité de l'agriculture et de stabiliser les marchés.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

en 2002-2004⁽⁴⁷⁾, ce qui représente un progrès notable, mais encore insuffisant. Les estimations effectuées par l'OCDE permettent d'établir le graphique suivant, où sont représentées les différents types d'aides à l'agriculture européenne : soutien par les prix (qui pèse essentiellement sur les consommateurs), aides directes et autres (qui reposent sur les contribuables européens). A la baisse du soutien par les prix répond, depuis la réforme dite "MacSharry" de 1992, l'augmentation des aides directes.

Valeur de la production et soutien à l'agriculture en Europe (en M€)



Source : OCDE

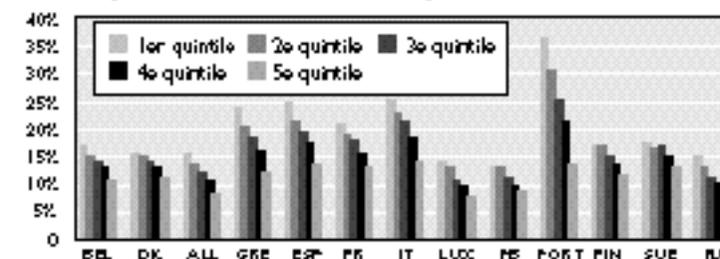
3.1.2 Cette taxe pèse plus lourdement sur les ménages pauvres

La PAC fait peser une double charge sur les ménages pauvres en Europe. Les dépenses imputées sur le budget communautaire, notamment les aides directes, doivent être financées par des prélèvements obligatoires qui pèsent en grande partie sur les ménages. La "taxe implicite" liée à la surévaluation des prix agricoles a un impact direct sur les ressources que les ménages consacrent à leur alimentation. Si l'on peut penser que

les ménages pauvres sont relativement mieux traités que les plus riches au regard des prélèvements obligatoires et de la fiscalité⁽⁴⁸⁾, il en est tout autrement au regard de la "taxe implicite" qu'impose la PAC sur l'alimentation.

De fait, les ménages pauvres consacrent une partie bien plus importante de leur revenu à leur alimentation que les plus riches. Cette corrélation est visible en Europe tant au sein des Etats qu'entre les différents Etats membres, les ménages des pays à faible niveau de vie consacrant une partie substantielle de leurs dépenses de consommation à se nourrir.

Part du budget des ménages consacré à l'alimentation au sein des Etats de l'Europe des Quinze, en fonction des quintiles de revenu



Source : Commission Européenne, Eurostat, Eurostat Data 1996-2000

La PAC a ainsi un effet négatif sur la pauvreté en Europe. En surévaluant les prix des produits agricoles, elle taxe implicitement les consommateurs européens via leurs dépenses d'alimentation, ces dernières étant d'autant plus lourdes que les ménages sont pauvres.

Cette taxe implicite sur les produits agricoles n'est cependant pas intégralement reportée sur les produits finaux achetés par les consommateurs. En effet, environ 70 % de la valeur ajoutée des pro-

(48) Ce, malgré le poids important de la TVA parmi les ressources fiscales des Etats membres, qui reversent ensuite des dotations au budget européen calculées essentiellement en fonction de leurs PNB. La TVA, impôt régressif (les pauvres paient relativement plus que les plus riches), représente par exemple 48% des recettes fiscales de l'Etat français en 2004.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

duits alimentaires sont liés à des interventions diverses après la sortie des l'exploitation agricole (transformation, emballage, distribution, etc.). Si l'on peut donc estimer que les produits agricoles représentent environ 30 % des dépenses alimentaires du ménage moyen, certains chercheurs⁽⁴⁹⁾ estiment que cette part est bien plus importante pour les ménages pauvres, dont la consommation de matières premières agricoles est relativement plus importante.

Sous certaines hypothèses⁽⁵⁰⁾, il est possible d'évaluer grossièrement le gain de pouvoir d'achat que les ménages européens retireraient d'une suppression de la "taxe implicite" de 30 % imposée par la PAC sur les produits agricoles.

Gain potentiel de pouvoir d'achat lié à l'alignement des prix de la PAC sur les cours mondiaux

Type de ménage	Gain potentiel de pouvoir d'achat
Portugais pauvre (premier quintile)	3,5%
Italien pauvre (premier quintile)	2,4%
Français pauvre (premier quintile)	2,0%
Français médian (troisième quintile)	1,3%
Français riche (cinquième quintile)	0,9%
Britannique riche (cinquième quintile)	0,6%

Source : données issues de l'OCDE et de *Consumers in Europe, Facts and Figures Data 1996-2000* ; calculs des auteurs.

L'effet des prix de la PAC sur le budget des ménages pauvres est donc loin d'être négligeable.

Si les prix européens étaient alignés sur les cours mondiaux (et, par exemple, le manque à gagner pour les agriculteurs versé sous forme d'aides directes), c'est un gain global de pouvoir d'achat supérieur à 3 % que pourraient enregistrer les ménages les plus pauvres de l'Europe des Quinze.

Il est vrai cependant que, par les importants transferts monétaires qu'elle provoque entre consommateurs, contribuables et agriculteurs, la PAC contribue certainement à réduire la pauvreté au sein de la population agricole, comme le prévoyait dès l'origine l'article 39 du Traité de Rome. En effet, pour n'évoquer que la situation en France, premier pays bénéficiaire de la PAC avec environ 10 milliards d'euro par an, le revenu agricole par actif y a progressé de 68 % en termes réels entre 1980 et 2001⁽⁵¹⁾. Cette amélioration n'empêche pas le monde agricole de traverser une grave crise, liée notamment à la baisse des prix de la PAC.

Mais l'impact de la PAC sur la pauvreté des agriculteurs est à nuancer fortement. Les travaux de l'OCDE ont montré que les soutiens aux prix et à la production sont des méthodes inefficaces de redistribution en direction des agriculteurs. Dans les faits, ce sont les plus grandes exploitations qui reçoivent les aides les plus importantes. La Commission européenne a établi en 2002 que 50 % des aides directes allaient à 7 % des bénéficiaires. En France, les aides sont réparties de façon très inégale en fonction des exploitations : elles peuvent dépasser 20 000 € par actif contre 11 600 € en moyenne dans les exploitations de grandes cultures, alors qu'elles représentent moins de 5 000 € par actif dans les départements viticoles ou producteurs de fruits et légumes.

⁽⁵¹⁾ Source : ministère de l'Agriculture.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

Au total, la politique agricole commune a longtemps eu un effet préjudiciable sur les ménages pauvres d'Europe. Ce, sans même évoquer la question de la pauvreté au-delà de nos frontières, dans des régions du monde qui dépendent fortement de l'agriculture pour leur développement et qui se voient interdire l'accès aux marchés européens, voire concurrencer sur leurs propres terres.

La récente réforme de juin 2003 dont les deux axes essentiels sont le "découplage" des aides directes par rapport aux quantités produites, ce qui diminue l'incitation à produire, et la baisse des prix garantis, pour les rapprocher des cours mondiaux, va dans le bon sens. Elle va contribuer à réduire la facture pour les ménages européens et, tout particulièrement, pour les ménages pauvres. Mais beaucoup reste encore à faire, comme l'atteste le niveau encore élevé des prix de la PAC par rapport aux prix mondiaux. Dans ce contexte, la pression exercée par l'Organisation mondiale du commerce dans le cadre du cycle de négociations de Doha, constitue un atout.

3.2 Les aides structurelles accordées par l'Union européenne ont contribué à la convergence des revenus

3.2.1 La politique régionale a pour objectif la cohésion économique et sociale

■ *La cohésion économique et sociale figure parmi les objectifs de l'UE depuis le milieu des années 1980*

– L'Acte unique et le développement de la politique régionale

Les disparités régionales de richesse au sein des États fondateurs de la Communauté économique européenne constituaient une réalité dès la signature du traité de Rome en 1957 : l'Italie par exemple était coupée en deux, avec une région Sud, le Mezzogiorno, qui ne représente qu'un quart environ du PIB total italien avec plus du tiers de la population totale du pays. Les élargissements successifs de l'Union européenne ont par la suite considérablement accentué ces disparités en y ajoutant des inégalités fortes de revenus par tête d'un État membre à l'autre.

A la faveur de la signature de l'Acte unique en 1986, un nouvel objectif de "cohésion économique et sociale" apparaît à l'article 158 du traité. Cette cohésion, essentielle au "développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté", exige la réduction de "l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions", en particulier "du retard des régions les moins favorisées".

L'Acte unique crée ainsi une nouvelle compétence de la Communauté, assortissant aux objectifs définis à l'article 158 des moyens d'action : outre la coordination des politiques économiques et la mise en œuvre des politiques communautaires existantes, en particulier le marché intérieur, la politique de cohésion s'appuie sur des fonds structurels. Ces fonds, dotés en ressources financières par les États membres dans le cadre budgétaire européen, permettent l'apport d'une aide communautaire

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

au financement par les Etats de certains projets, dans le respect du principe de l'additionnalité, suivant lequel le financement national doit demeurer prépondérant. A ce principe d'additionnalité sont ajoutés trois autres en 1988 : celui d'une concentration des fonds par objectif et par région, celui d'un partenariat entre la Commission, les États et les autorités régionales pour la planification, la mise en œuvre et le suivi des interventions et enfin celui de la programmation pluriannuelle des interventions.

Ces fonds préexistaient à la signature de l'Acte unique, mais avaient été initialement conçus comme des mécanismes de solidarité européenne plus que comme des outils de développement économique. Il s'agissait :

- du fonds social européen (FSE) et du fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (FEOGA orientation), institués par le traité de Rome ;

- du fonds européen de développement régional (FEDER), institué en 1975.

Ces fonds visent à apporter un soutien, notamment, à des initiatives de développement industriel, développement rural, politique urbaine (fonds URBAN), politique de l'emploi.

Avec le renforcement progressif des dotations allouées au fonds structurels à partir de 1988, dans le contexte de la montée en puissance de la politique régionale européenne, six objectifs hiérarchisés prioritaires sont adoptés en 1993, dont le premier est le soutien au développement et à

l'ajustement structurel des régions en retard de développement⁽⁵²⁾. La réforme des fonds structurels, décidée en 2000, a conduit à une réduction du nombre d'objectifs.

– Le traité de Maastricht et la création du fonds de Cohésion

La "politique de cohésion" conçue initialement comme un instrument régional, acquiert une facette nationale avec la création du fonds de cohésion créé en avril 1993 par le Conseil, sur la base juridique de l'article 161 TCE introduit par le traité de Maastricht.

Le contexte de la signature du traité de Maastricht est favorable à une extension du champ des aides structurelles européennes, parce que la réalisation de l'Union économique et monétaire exigeait des Etats membres une réduction des dépenses publiques pouvant entraver le développement des Etats et régions les moins avancés et parce que l'extension progressive des compétences communautaires (notamment en matière d'environnement) et des exigences qui y étaient associées entraînait des coûts très lourds pour les pays en retard.

Le fonds de cohésion, qui fonctionne suivant des principes proches de ceux des fonds structurels, est réservé, non pas à des régions mais des États membres, en l'occurrence ceux dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme d'assainissement de leurs finances publiques⁽⁵³⁾. Jusqu'en 2003, quatre États membres remplissaient ces conditions :

⁽⁵²⁾ Les autres objectifs sont les suivants :
2) Aide aux régions ultrapériphériques (DOM français, Açores) ou sérieusement touchées par le déclin industriel ;
3) Lutte contre le chômage de longue durée et aide à l'entrée dans la vie active des jeunes et des personnes menacées d'être exclues du marché du travail ;
4) Aide à l'adaptation des travailleurs aux changements structurels ;
5) Accélération de l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la PAC (objectif 5(a)) et promotion du développement et de l'ajustement structurel des zones rurales (objectif 5(b)) ;
6) Promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions à faible densité de population (depuis 1995).

⁽⁵³⁾ Conformément aux exigences européennes sur les déficits publics excessifs.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. L'Irlande n'est plus éligible.

Le fonds peut contribuer à financer des projets environnementaux et des projets d'infrastructure de transport, dans le cadre de la politique relative aux réseaux transeuropéens.

■ *Les fonds structurels représentent plus du tiers du budget annuel européen*

La politique de cohésion a vu son poids financier s'accroître progressivement à partir de 1988, dans le cadre de l'introduction de la programmation pluriannuelle de la dépense budgétaire européenne, jusqu'à représenter 35 % environ du budget communautaire, dont elle représente le deuxième poste après la politique agricole commune.

Il est possible de distinguer trois "paquets budgétaires" fixant successivement les volumes de ressources mobilisables dans le cadre de la politique de cohésion :

1. Le paquet "Delors I", qui couvre la période 1988-1993, et qui alloue aux actions structurelles de la politique régionale environ 147 milliards d'euro, ce qui représente un doublement des dotations annuelles accordées aux fonds structurels ;

2. Le paquet "Delors II", qui couvre la période 1994-1999, qui voit la création des six objectifs prioritaires associée à une augmentation de 41 % de l'enveloppe budgétaire allouée, soit un montant cumulé de 208 milliards d'euro, y compris la dotation au fonds de cohésion.

3. Le paquet "Agenda 2000", qui couvre la période 2000-2006 pour une allocation totale de 213 milliards d'euro dont 195 au titre des fonds structurels et 18 au titre du fonds de cohésion. En ajoutant les 22 milliards alloués aux aides structurelles aux nouveaux Etats membres sur la période 2004-2006, l'effort total de cohésion s'élève à 236 milliards d'euro.

3.2.2 Les fonds structurels ont contribué au rattrapage économique des régions et des États les plus en retard

■ *Le rattrapage économique des régions et des États membres les plus en retard est manifeste*

Les fonds structurels et de cohésion ont-ils permis aux régions et Etats membres de l'Union de rattraper – même partiellement – leur retard de développement économique (revenu moyen par tête) par rapport à la moyenne des États membres de l'Union européenne ?

Pour répondre à cette question, il est tout d'abord nécessaire d'observer si cette convergence a eu lieu, comme l'auraient prédit les économistes dits néoclassiques⁽⁵⁴⁾.

S'agissant des PIB moyens par habitant, il est indéniable que la convergence a eu lieu entre les États membres de l'Union européenne même si les niveaux de revenus demeurent très hétérogènes.

S'agissant ensuite de la convergence des régions, il s'agit de distinguer le phénomène de rattrapage des régions les plus en retard prises glo-

(54) Voir par exemple : Barro et Sala-i-Martin, *Economic growth*, 1995.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

(55) Sapir, A et alii :
An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver, 2003.

balement (celles identifiées comme relevant de "l'objectif 1"), de celui d'une convergence des régions entre elles.

Sur le premier point, le rattrapage semble également incontestable. Le rapport établi en 2003 par le groupe présidé par André Sapir⁽⁵⁵⁾ regroupe, dans un but de simplification, les 211 régions administratives reconnues par l'Europe en 17 "macro-régions". Parmi ces macro-régions, six d'entre elles (la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal, six Länder allemands et le Mezzogiorno italien) rassemblaient les zones les moins prospères de l'Union européenne. L'évolution du taux de croissance du PIB des ces six macro-régions, ainsi que de leur revenu par tête est présentée dans le tableau ci-dessous :

Différences de croissance économiques entre les 17 macro-régions de l'UE

	1980-1990	1991-2000	1991-1995	1995-2000
6 macro-régions les plus pauvres	2,6	3,3	2,8	3,7
Reste de l'Union européenne	2,3	1,9	1,3	2,4
UE-15	2,4	2,1	1,5	2,6

Source : AMECO et base de données Eurostat "New Cronos"

Différences de revenus par tête entre les 17 macro-régions de l'UE (PIB par habitant, base 100 pour la moyenne de l'UE)

	1980	1990	1995	2000
6 macro-régions les plus pauvres	69,3	70,7	73,5	76,8
Reste de l'Union européenne	109,5	109,1	109,9	108,7
UE-15	100	100	100	100

Source : AMECO et base de données Eurostat "New Cronos"

Les chiffres font ainsi clairement apparaître un phénomène de rattrapage global : les six macro-régions les plus défavorisées ont crû, en termes de PIB, plus rapidement que les autres. Leur taux de croissance moyen entre 1991 et 2000 est ainsi de 3,3 % par an, contre 1,9 % pour le reste de l'UE sur la même période.

D'autres chiffres permettent également de conclure au rattrapage global des régions en retard. Ainsi, entre 1996 et 2001, le rapport à la moyenne des PIB par tête des cinq régions les plus riches est revenu de 2 à 1,85 tandis que celui des cinq régions les moins riches a crû de 0,5 à 0,54 sur la même période. Les cinq régions les plus riches et les cinq régions les plus pauvres convergent ainsi à la vitesse d'environ 1,5 % par an (soit relativement lentement par rapport à la convergence prévue par les économistes néo-classiques qui est de l'ordre de 2 %).

Sur le second point, il serait erroné de conclure qu'au sein d'un seul État membre, la convergence des régions est également une réalité. A l'intérieur même de l'ensemble constitué des six "macro-régions", les situations sont très contrastées. Les cas du "Mezzogiorno", qui ne montre pas de signes réels de convergence, et de l'Irlande, passée en 15 ans du groupe des quatre plus pauvres de l'UE à celui des quatre pays les plus riches (toujours en termes de revenu par tête), sont révélateurs.

De plus, au sein des pays initialement en retard, ce sont certaines régions "riches" qui ont enregistré les rattrapages les plus marqués (par exemple la Catalogne en Espagne), le reste du

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

pays conservant un retard important par rapport à la moyenne européenne. Ce type de phénomène entraîne au sein d'un État membre un accroissement des divergences économiques. La théorie économique justifie l'existence de cette "polarisation" régionale par des considérations relatives aux économies d'échelle apparaissant dans les zones concentrant l'activité économique⁽⁵⁶⁾, qui pourraient menacer l'objectif européen de cohésion. Le rapport Sapir souligne d'ailleurs que la dispersion des revenus par tête au sein des 211 régions européennes s'est accrue par rapport au début des années 1980⁽⁵⁷⁾. Au total, si le rattrapage des régions les plus en retard il y a 20 ans est globalement manifeste, il semble que la polarisation géographique de l'économie au sein même des États membres soit également une réalité.

■ *Malgré l'insuffisance des validations empiriques, la corrélation entre politique régionale et rattrapage économique semble très probable*

Si le rattrapage des pays et des régions les plus en retard est avéré, est-il pour autant possible d'établir un lien avec les aides structurelles accordées par l'Union européenne ?

Il apparaît utile de souligner que l'attribution des fonds structurels a bel et bien été concentrée en direction des régions dites d'"objectif 1". Ainsi, entre 1994 et 1999, en moyenne 24,6 % des habitants de l'Union européenne vivaient dans une de ces régions qui ont été destinataires de près de 70 % des montants alloués aux fonds structurels. Depuis 2000, les régions d'objectif 1 reçoivent toujours près de 65 % de l'effort total de cohésion, et les États membres éligibles au

fond de cohésion environ 10 % du total.

La concentration de l'effort européen de cohésion sur les zones de l'Union économiquement les plus en retard n'est en soi pas une preuve. Que se serait-il passé si les fonds structurels n'avaient pas existé ? La théorie économique prévoit en effet l'existence d'une convergence entre régions riches et régions pauvres, induite par l'hypothèse de rendements décroissants du capital : les régions dont le revenu par tête et le capital par tête sont à un bas niveau offrant une rentabilité du capital supérieure à la moyenne, leur croissance devrait être supérieure à la moyenne, dans un contexte d'ouverture de marchés de capitaux et de biens. En l'absence de toute intervention structurelle, ces modèles de croissance néoclassique prévoient l'existence d'une corrélation négative entre niveau initial de PIB et taux de croissance.

Concentrées sur des dépenses d'investissement, la politique de cohésion de l'Union a probablement participé à l'accélération de la formation du capital dans les régions "en retard". Philippe Martin⁽⁵⁸⁾ souligne ainsi que les aides structurelles européennes ont représenté en moyenne entre 1989 et 1993, plus de 8% de la formation totale de capital dans les quatre "pays de la cohésion" (Espagne, Grèce, Portugal et Irlande). Cette proportion s'élève pour l'Irlande à près de 17,5% ! Il faut par ailleurs rappeler que l'attribution de fonds structurels est conditionnée par l'existence d'un cofinancement des projets concernés⁽⁵⁹⁾. Aux chiffres mentionnés supra s'ajoutent donc des financements nationaux : la politique de cohésion de l'Union européenne est ainsi à l'origine d'effets de levier.

(56) Liées notamment à l'apparition d'"externalités" positives, comme celles induites par les infrastructures et les moyens de transport.

(57) L'accroissement de la dispersion des revenus par tête au sein des 211 régions européennes n'est pas incompatible avec un rapprochement des revenus par tête des pays, ou des "macro-régions" définies par le rapport Sapir. En effet, au sein d'un même pays pauvre, la croissance peut être inégalement répartie.

(58) Philippe Martin, *Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe ?*, 1997.

(59) Ce qui signifie que les coûts de financement des projets sont pris en charge pour partie seulement par l'Union européenne, via les fonds structurels. Le reste des dépenses demeure à la charge des collectivités publiques (communes, régions, État) dont relèvent les régions concernées.

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

3.3 Les politiques européennes de croissance sont un levier de réduction de la pauvreté sur le long terme

Les deux précédents domaines d'intervention de l'Union européenne touchaient principalement à la façon dont les richesses sont réparties et redistribuées au sein de l'Europe, ce qui peut avoir un impact majeur sur la pauvreté. Sur le long terme, cependant, seules la croissance et la création de richesse qui l'accompagne peuvent durablement réduire la pauvreté : la question du partage du gâteau est secondaire si ce dernier est de taille trop petite.

Certes, le fait qu'un pays connaisse une forte croissance n'emporte pas de conséquence sur la façon dont les richesses créées sont réparties entre les citoyens, ce qui dépend avant tout des systèmes nationaux de redistribution et de protection sociale.

Par le passé, cependant, la croissance européenne est allée de pair avec une réduction de la pauvreté (du moins absolue). Les chiffres disponibles sur longue période⁽⁶⁰⁾ le montrent sans ambiguïté. En effet, le PIB par habitant s'est accru au sein de l'Europe de 10 375 \$ à 17 816 \$ entre 1970 et 1998 en parité de pouvoir d'achat⁽⁶¹⁾, soit une croissance annuelle de l'ordre de 1,9 %.

Dans le même temps, la pauvreté absolue, mesurée par le pourcentage de personnes vivant avec moins de 20 \$ par jour, s'est réduite de manière drastique, de 34,2 % en 1970 à 9,2 % en 1998.

⁽⁶⁰⁾ C. Morisson, F. Murtin, *History and prospects of inequality among Europeans*, 2004.

⁽⁶¹⁾ En SPA équivalent \$ de 1990.

Les causes de cette évolution sont probablement à rechercher du côté de deux phénomènes : - l'existence dans la plupart des pays d'Europe de systèmes de protection sociale puissamment redistributifs explique une grande partie de l'amélioration de la situation des plus pauvres ; - le phénomène de rattrapage des pays les plus en retard dans une économie où les biens et les capitaux circulent librement a provoqué une élévation des niveaux de vie plus rapide dans les pays pauvres que dans les pays riches. Le tableau suivant montre qu'en 1970, la disparité entre les PNB par tête des pays d'Europe était très forte : en prenant 100 pour référence au niveau de la moyenne de l'Union, et le cas particulier du Luxembourg mis à part, ils s'échelonnaient de 54 (Portugal) à 135 (Danemark). En 2003, cet écart n'est plus que de 67 (Portugal) à 124 (Irlande).

PNB par tête (en PPA de 2000, UE15 = 100)

	1970	2003
Autriche	104,2	114,6
Belgique	102,9	104,5
Danemark	134,5	113,3
Finlande	95,9	105,6
France	107,2	103,9
Allemagne	103,2	100,9
Grèce	72,8	71,8
Irlande	62,6	123,7
Italie	99,5	99,7
Luxembourg	137,8	200,7
Pays-Bas	116,8	106,2
Portugal	54,4	67,3
Espagne	77,5	86,6
Suède	125,3	109,2
Royaume-Uni	105,0	105,5
UE15	100,0	100,0

Source : OCDE

3

Les autres politiques communautaires : d'importants leviers pour agir sur la pauvreté

Dans ce contexte, et pourvu que les différents systèmes nationaux de redistribution conservent leurs effets à l'avenir, croissance peut rimer avec réduction de la pauvreté.

D'où la nécessité première de relancer la croissance en Europe. Comme l'a montré le groupe présidé par André Sapir en 2003, la croissance européenne a longtemps reposé sur un phénomène de rattrapage technologique des Etats-Unis, à l'aide de systèmes de production industrielle de masse, sur des marchés dominés par de grandes entreprises. Ce modèle s'est essouffé à compter du milieu des années 1970, avec le tarissement des gains liés au rattrapage technologique, la montée en puissance des services par rapport à l'industrie ainsi que les bouleversements des schémas de consommation et de production. La nouvelle donne économique exigerait des investissements bien plus importants dans la recherche et l'éducation, et de nouvelles formes organisationnelles pour les entreprises, moins verticales, avec une plus grande mobilité de la main d'œuvre au sein et entre les firmes.

C'est pourquoi les priorités économiques en Europe doivent dorénavant porter sur l'éducation et l'économie du savoir, ainsi que sur les moyens de rendre le marché unique plus dynamique. Cette dynamisation doit passer par une inflexion des réglementations et de la politique de la concurrence de façon à encourager l'accès aux marchés pour les nouveaux entrants par rapport aux entreprises en place, moins innovantes. En parallèle, des politiques ambitieuses devraient être mises en place pour encourager la mobilité de la main d'œuvre, entre secteurs et pays de l'Union, ce qui pourrait donner lieu

à une nouvelle génération de fonds européens.

On ne saurait terminer ce tour d'horizon sans citer le problème du chômage en Europe, qui est à la fois une cause de la croissance faible et une cause de la pauvreté. Cause de la croissance faible, le chômage européen est responsable d'un tiers de la différence de revenu par tête entre l'Union européenne et les Etats-Unis⁽⁶²⁾. Cause de la pauvreté, la perte d'un emploi apparaît comme le premier facteur de basculement dans la pauvreté. Dans l'étude de la dynamique du risque de pauvreté, l'entrée au chômage donne lieu à un risque de devenir pauvre de 3,3 fois supérieur à la moyenne, et réduisait les probabilités de sortie de la pauvreté de plus de 40 %.

Aussi le modèle européen de croissance doit-il accorder la priorité au travail. C'est le cas de la stratégie de Lisbonne qui, depuis 2000, confie un rôle central au développement de l'emploi, avec un objectif de 70 % de taux d'emploi en 2010. Son évaluation à mi-parcours a donné lieu à des résultats mitigés. Espérons qu'à l'avenir, les politiques mises en œuvre et leurs résultats soient à la hauteur du défi.

⁽⁶²⁾ La plus faible productivité du travail explique un autre tiers de la différence, ainsi que le plus faible nombre d'heures travaillées.

Conclusion

Contrairement aux craintes exprimées par un certain nombre de citoyens de l'Union et largement relayées par les médias lors du débat français sur la ratification du traité constitutionnel, la construction européenne ne s'est donc pas accompagnée d'un creusement des inégalités et d'une augmentation de la pauvreté.

Il ne s'agit certes pas de nier que de nombreux États membres sont confrontés à des défis sociaux majeurs, en particulier celui de la persistance d'un chômage de masse (pays continentaux, notamment) et de conditions de vie précaires (en particulier, pays du Sud et nouveaux États membres). Néanmoins, les écarts de revenus par tête se sont sans conteste resserrés en Europe au cours des dernières décennies et que la pauvreté recule sur le long terme.

Il serait par ailleurs erroné de soutenir que la lutte contre les inégalités et la pauvreté ne fait pas partie des préoccupations européennes. Les manifestations de ces préoccupations sont nombreuses. D'abord, l'apparition dans l'Acte unique d'un objectif de cohésion économique et sociale exprimant la nécessité de promouvoir le rattrapage économique des régions les plus en retard. Ensuite, la reconnaissance progressive de la nécessité d'une coordination des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, consacrée par le processus de Lisbonne. Tout cela atteste

d'une prise de conscience du rôle qu'a à jouer l'Union européenne en la matière, dans le respect des choix et des compétences des États membres dans le domaine social.

La pauvreté est encore loin d'être éradiquée. 72 millions de citoyens européens sont encore pauvres en 2003, au sens de l'indicateur de Laeken, alors que l'efficacité de l'action européenne peut être accrue.

Les voies suivantes d'amélioration pourraient en particulier être envisagées :

1. Description et mesure de la pauvreté – L'adoption par les États membres d'un indicateur commun de pauvreté non monétaire – ou d'existence – qui viendrait s'ajouter aux indicateurs existants, contribuerait à ne plus réduire le phénomène complexe de la pauvreté à une insuffisance de revenus.

2. Élaboration des plans nationaux d'action "inclusion sociale" de lutte contre la pauvreté – Il apparaît nécessaire que tous les États membres se fixent des objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté, accessibles aux échéances fixées, dans le respect des consensus sociaux particuliers à chaque État. La performance des politiques mises en œuvre pour atteindre ces objectifs devrait également pouvoir être mesurée, ce qui implique la construction et le calcul d'indicateurs appropriés.

3. Impact de la PAC – La réforme de juin 2003, en particulier la baisse progressive des prix garantis, doit être poursuivie. Il est également primordial de s'assurer que la baisse du prix des

produits agricoles de base est bien répercutée sur le prix final des denrées alimentaires, sans quoi le pouvoir d'achat des plus défavorisés n'augmentera pas. Le renforcement de la concurrence dans le secteur de la distribution alimentaire apparaît ainsi comme le nécessaire accompagnement de la réforme de la PAC.

4. "Politique de cohésion" – L'Union européenne est confrontée à un défi avec l'adhésion en 2004 de dix nouveaux Etats membres. Les disparités de revenus nationaux par tête au sein d'une Union comptant bientôt près d'une trentaine de membres sont comparables à celles existant au sein de l'ALENA, sur le continent américain. Il semble donc que l'Europe doive faire un choix : accepter de devenir une zone de libre-échange ou conserver un objectif de cohésion économique et sociale et se reconnaître un rôle actif dans le rattrapage des nouveaux membres. Cette deuxième option impliquerait donc un nouveau renforcement de fonds structurels, comparable à celui engagé au cours de la première moitié des années 1990.

Bibliographie

- T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier et B. Nolan, *Taking forward the EU Social Inclusion Process*, 2005
- Numéro spécial d'Economie et statistique, *Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*, N°383-384-385, décembre 2005. Notamment l'article de Daniel Verger : *Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve de comparaisons internationales*
- Eurostat, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales*, notamment : Anne-Catherine Guio et Ian Dennis, *La pauvreté monétaire dans les nouveaux Etats membres et les pays candidats*, 12/2004, et *Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE*, 16/2004 ; Anne-Catherine Guio, *Material deprivation in the EU*, 05/2005, et *Pauvreté monétaire et exclusion sociale dans l'UE25*, 13/2005
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, *Estimer la pauvreté des enfants*, Dossier n°2 du CERC, juin 2005
- Groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, *Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, novembre 2004
- DREES, *Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives*, Dossiers solidarité et santé N°2, avril-juin 2004.
- Christian Morisson, Fabrice Murtin, *History and Prospects of Inequality among Europeans*, février 2004
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2003-2004*
- Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale résumant les résultats de l'examen des plans d'action pour l'inclusion sociale (2004-2005)*, décembre 2003
- André Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals, Helen Wallace, *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, juillet 2003
- Sir John S. Marsh, Secondo Tarditi, *Cultivating a Crisis : the Global Impact of the Common Agricultural Policy*, mars 2003
- Nicolas Herpin et Daniel Verger, *Définir et mesurer : il n'y a pas de méthode neutre, in Combattre la pauvreté*, Sociétal, premier trimestre 2003
- Eurostat, *Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale*, Statistiques sociales européennes, 2002
- Tony Atkinson, Jacques Freyssinet, Michel Glaude, Claude Seibel, *Pauvreté et exclusion*, Conseil d'analyse économique, 1998

■ Numéro spécial d'Economie et statistique, *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, N°308-309-310, 1997

■ Philippe Martin, *Can Regional Policies affect Growth and Geography in Europe ?*, 1997

Déjà parus...

Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?

Christophe-Alexandre Paillard,
Janvier 2006

La politique européenne de coopération au développement

Corinne Balleix, Août 2005

Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne

Alexandre Muller, Avril 2005

Constitution européenne : deux fois "oui"

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier
2005

L'Union européenne face à l'immigration

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

Laïcité : le modèle français sous influence européenne

Olivier Dord, Septembre 2004

Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

L'Europe, une chance pour la femme

Pascale Joannin, Mai 2004

Le Parlement européen : un défi pour l'influence française

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril
2004

L'euro aujourd'hui

François Dutaux-Lombard,
Janvier 2004

Vers une bioéthique européenne ? L'exemple de l'embryon humain

Laurence Lepienne,
Novembre 2003

La France, grâce à l'Europe

Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

Pour en finir avec l'hécatombe routière

Béatrice Houchard, Juin 2003

Espace pénal commun en Europe :

Quelles perspectives ?

Jean-François Kriegk,
Dominique Barella, Mai 2003

La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ?

Hélène Masson, Avril 2003

Ce sera une autre Europe

Alain Lamassoure, Mars 2003

Justice, police et sécurité dans l'Union européenne

Hubert Haenel, Février 2003

Un président pour l'Europe

Pierre Lequiller, Janvier 2003

Pour l'Europe réunie

Jean-Dominique Giuliani,
Novembre 2002

La fonction publique française en Europe

Eugénie Rabourdin, Juin 2002

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à près de 115 000 abonnés, en cinq langues et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

www.robert-schuman.org

29, boulevard Raspail – 75007 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01
info@robert-schuman.org

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles
Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72
bruxelles@robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achévé d'imprimer en mars 2006