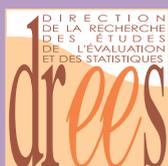


DOSSIERS solidarité et *santé*

Les cibles européennes quantifiées pour réduire la pauvreté et l'exclusion



N° 26
2012



Faisant suite à la stratégie de Lisbonne, la stratégie européenne UE2020 adoptée par le Conseil européen en juin 2010 met en avant une cible communautaire quantifiée portant sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Cette cible consiste en une réduction de 20 millions au moins du nombre de personnes pauvres ou exclues au cours de la décennie, soit un réel enjeu au vu du contexte actuel de crise économique. Elle repose sur un indicateur nouveau prenant en compte à la fois la pauvreté monétaire, la pauvreté en termes de conditions de vie et le sous-emploi au sein des ménages.

L'adoption de cette cible quantifiée peut apparaître au plan communautaire comme une étape supplémentaire de fixation de normes communes dans un ensemble qui reste hétérogène, cette cible européenne faisant notamment l'objet d'une déclinaison en 27 cibles nationales.

Cette ambition européenne de lutte contre la pauvreté prend d'ailleurs appui sur des démarches déjà à l'œuvre dans un certain nombre d'États membres. En effet, plusieurs gouvernements européens avaient mis en place au cours de la dernière décennie des cibles quantifiées de réduction de la pauvreté.



Sommaire

- **Présentation**

- **Une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion et les évolutions récentes de la pauvreté**..... 5

O. Bontout, G. Delautre

- **L'adoption de cibles quantifiées européennes dans le domaine social, une évolution significative au plan communautaire**29

O. Bontout, G. Delautre

- **Un fort développement des expériences nationales de cibles quantifiées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté pendant la décennie 2000**43

G. Delautre

Présentation

Une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion pour la décennie 2010...

Le Conseil européen de juin 2010 a adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie UE2020 une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion pour la décennie 2010. Le premier article de ce dossier présente l'accord conclu au Conseil, qui repose sur un indicateur nouveau, intégrant trois indicateurs établis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination.

À la suite de la proposition initiale de la Commission qui reposait sur le seul indicateur de pauvreté monétaire, le Conseil européen de mars 2010 avait indiqué que les travaux sur des indicateurs appropriés devaient être poursuivis. En effet, les débats au sein du Comité de la protection sociale (CPS) et de son sous-groupe indicateurs, puis au Conseil européen avaient mis à jour des différences de conception de la pauvreté entre États membres dans la perspective de l'adoption d'une cible européenne. Un certain nombre d'entre eux demandaient que la définition habituelle de la pauvreté ne se limite pas à la seule pauvreté monétaire relative, mais tienne compte aussi des situations de pauvreté absolue et de sous-emploi.

... qui repose sur un nouvel indicateur combinant les trois composantes de pauvreté monétaire, en conditions de vie et de faible intensité du lien à l'emploi, dont les poids varient fortement selon les pays

Le nouvel indicateur (présenté dans le cadre du premier article) prend ainsi en compte, outre la pauvreté monétaire définie au sens usuel, la pauvreté en conditions de vie et le sous-emploi

des ménages. Alors que 24% de la population européenne étaient concernées en 2007 par au moins une des trois dimensions de la pauvreté, le taux de pauvreté monétaire était de 17%, soit un écart de 7% (correspondant à 4,5% de la population qui n'était pas pauvre au sens monétaire, mais était pauvre en conditions de vie et 2,5% de la population qui vivait dans des ménages en sous-emploi mais n'était pas pauvre au sens monétaire, ni en conditions de vie). Au vu des tendances constatées au cours de la décennie 2000 et du contexte actuel de crise économique, la cible européenne, qui porte sur une réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues d'ici 2020 (soit environ 1/6^e) représente un enjeu ambitieux.

L'hétérogénéité entre pays au regard de ce nouvel indicateur apparaît plus forte que pour la seule pauvreté monétaire: le taux de personnes pauvres ou exclues variait en 2007 de 15% environ aux Pays-Bas, Suède et République Tchèque, jusqu'à 30% et plus en Pologne, Bulgarie et Roumanie. Avec un taux de 19%, la France se situait en dessous de la moyenne européenne de 24%, à un niveau légèrement inférieur à celui de l'Allemagne (20%), mais significativement plus faible que celui de l'Espagne ou du Royaume-Uni (23%) et de l'Italie (26%).

Cette plus forte hétérogénéité tient notamment au fait que la composition de la population pauvre ou exclue selon les trois dimensions de pauvreté retenues est très variable en fonction des pays. Dans de nombreux nouveaux États membres c'est principalement la pauvreté en conditions de vie qui conduit à relever l'agrégat total. Inversement, dans quelques anciens États membres c'est la proportion de ménages en sous-emploi qui vient apporter une contribution significative complémentaire à la pauvreté monétaire.

Un instrument supplémentaire de fixation de normes communes ?

L'adoption d'une cible quantifiée au plan communautaire dans le domaine social peut apparaître comme un instrument supplémentaire de fixation de normes communes dans un ensemble qui reste hétérogène. Ce point est développé dans le deuxième article.

L'accord trouvé porte en effet sur un domaine pour lequel les États membres sont généralement particulièrement attentifs à faire prévaloir leurs compétences, en application du principe de subsidiarité. Ainsi, depuis 2000 les propositions répétées de la Commission européenne d'adoption de cibles quantifiées dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale n'avaient pas rencontré un écho favorable auprès des États membres. Toutefois, la décennie 2000 avait vu se développer des formes de coopérations souples dans le domaine social, au travers de la Méthode ouverte de coordination (MOC), qui ont sans doute contribué à rendre possible un accord européen sur une cible sociale quantifiée. Il s'agit à la fois d'une extension et d'une inflexion dans le champ communautaire du domaine d'application des cibles quantifiées. En effet, celles-ci avaient été développées jusqu'à présent surtout dans le cadre de la coordination des politiques économiques et de l'emploi. Elles comportent donc désormais une dimension sociale. De plus, alors que les cibles européennes étaient jusqu'à présent établies uniquement au niveau communautaire, les cinq cibles clés de la nouvelle stratégie 2020 (pauvreté, emploi, éducation recherche et changements climatiques) seront également déclinées en cibles nationales. L'accord européen prévoit en effet que cette cible européenne fera l'objet d'une articulation entre les niveaux européens et nationaux par le biais d'une déclinaison en 27 cibles nationales.

Les premiers éléments relatifs aux cibles nationales font apparaître une forte hétérogénéité des contributions nationales à la cible européenne, sur laquelle devraient pouvoir s'engager des échanges entre les pays. L'expérience communautaire de la décennie 2000 avait d'ailleurs permis de mettre en lumière l'intérêt d'une

telle démarche comme vecteur de mobilisation des politiques et comme levier pour la définition des cibles quantifiées (pour le choix des indicateurs appropriés, la détermination des valeurs cibles crédibles et la fixation de l'horizon temporel cohérent). La nouvelle stratégie UE2020 laisse ainsi une place plus importante à une réflexion sur le sentier pour y parvenir, place qui paraissait trop absente dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Un développement des expériences nationales de cibles quantifiées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté

Cette ambition européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion prend appui sur des démarches déjà mises à l'œuvre dans de nombreux États membres, ce qui fait l'objet du troisième article. On a en effet pu observer au cours de la décennie 2000 un certain intérêt pour la fixation de cibles quantifiées de réduction de la pauvreté.

L'ambition et la nature des indicateurs sous-jacents de ces cibles étaient variables d'un pays à l'autre, la plupart renvoyant néanmoins à la dimension de la pauvreté monétaire. Parmi les différentes dimensions possibles, celle de la pauvreté infantile a été l'objet d'un suivi fréquent, notamment au Royaume-Uni. En France, ce mode de gestion par les objectifs s'est développé plus tardivement mais de façon fortement institutionnalisée avec en particulier l'adoption par décret en Conseil d'État en 2009 d'un tableau de bord de suivi de la pauvreté.

L'expérience britannique dans le domaine de la pauvreté des enfants souligne la difficulté à établir un consensus autour d'objectifs nationaux quantifiés, bien que ceux-ci apparaissent comme un outil puissant pour le management public et le débat démocratique. Après quelques années d'amélioration de la situation des enfants au Royaume-Uni, la stagnation de la pauvreté infantile depuis plusieurs années a toutefois récemment conduit à une réaffirmation de l'ambition en intégrant des objectifs renouvelés dans la loi.

Une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion et les évolutions récentes de la pauvreté

O. BONTOUT, G. DELAUTURE*

LE CONSEIL EUROPÉEN de juin 2010 a adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie UE2020 une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion en Europe, qui consiste en une réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues d'ici 2020, soit environ 1/6. Cette cible européenne doit faire l'objet d'une déclinaison en 27 cibles nationales.

Cet accord repose sur un indicateur nouveau, qui intègre trois indicateurs établis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Ce nouvel indicateur prend en compte en plus de la pauvreté monétaire définie au sens usuel, d'une part la pauvreté en conditions de vie et d'autre part la faible intensité de l'emploi des ménages. L'élaboration de cet indicateur a pris appui sur les travaux conduits au cours de la décennie passée, tant sur le développement d'indicateurs communs que sur l'analyse de différentes dimensions de la pauvreté. Il reflète également les différences de conception de la pauvreté entre États membres qui se sont exprimées au cours des débats au Comité de la protection sociale (CPS) et à son sous-groupe indicateurs (ISG) puis au Conseil européen. Ainsi, à la suite de la proposition initiale de la Commission qui reposait sur le seul indicateur de pauvreté monétaire relative, le Conseil européen de mars 2010 avait indiqué

que les travaux devaient être poursuivis sur des indicateurs appropriés. Deux types de préoccupations se sont en particulier exprimés : d'une part, le souhait que soit prise en compte une dimension non seulement relative, mais également dans une certaine mesure absolue de la pauvreté et d'autre part, le souhait que soit précisé le rôle central du marché du travail dans les phénomènes de pauvreté.

L'hétérogénéité entre pays apparaît plus forte selon ce nouvel indicateur que pour la seule pauvreté monétaire tenant notamment au fait que la composition de la population pauvre ou exclue en fonction des trois dimensions de pauvreté retenues est très variable selon les pays. Dans de nombreux nouveaux États membres, la composante de la pauvreté en conditions de vie conduit à relever très sensiblement l'agrégat total. Inversement, dans quelques anciens États membres, c'est la proportion de ménages à faible intensité de travail qui vient apporter une contribution significative complémentaire à la pauvreté monétaire.

Le niveau de la cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion représente un enjeu ambitieux au vu du contexte actuel de crise économique et des tendances récentes qui font apparaître une grande stabilité sur la période 2004-2007.

*Les auteurs remercient Thibault Chevalard pour son aide dans la rédaction de l'encadré 2.

L'adoption de cibles sociales européennes quantifiées dans le cadre de la nouvelle stratégie UE2020

Le Conseil européen de juin 2010 a adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie UE2020 une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion pour la décennie à venir. Cet accord repose sur un indicateur nouveau, qui intègre trois indicateurs précédemment établis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (section 2). Il prévoit par ailleurs que cette cible européenne fera l'objet d'une déclinaison en 27 cibles nationales (cf. second article de ce dossier).

Un accord sur une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

Les étapes préliminaires à la révision de la stratégie de Lisbonne ont conduit à relancer les discussions relatives à l'adoption d'une cible quantifiée européenne dans le domaine social, le contexte de crise économique ayant donné un relief particulier à la perspective d'inclure dans la nouvelle stratégie UE2020 un volet social en tant que tel.

Les discussions se sont en particulier focalisées sur la nature de l'indicateur à retenir au plan européen pour le suivi de la cible commune. En effet, à la suite de la proposition initiale de la Commission qui reposait sur le seul indicateur de pauvreté monétaire relative, le Conseil européen de mars 2010 a indiqué que les travaux devaient être poursuivis sur des indicateurs appropriés. Les travaux de l'ISG (sous-groupe indicateurs) et du CPS (Comité de la protection sociale) ont permis de dégager un accord sur une approche qui regroupe toutes les personnes qui sont concernées par au moins une des trois dimensions suivantes (encadré 1) :

- La pauvreté monétaire relative (au seuil de 60 % du niveau de vie médian),
- La pauvreté en conditions de vie (au seuil de 4 privations matérielles au sein d'une liste de 9 items),
- Le sous-emploi au sein du ménage (mesuré par l'indicateur de faible intensité de l'emploi au sein des ménages, au seuil de 20 % d'intensité du travail annuel dans le ménage).

Cette approche, soutenue par une contribution franco-allemande a permis de dégager un consensus au Conseil EPSCO (Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs) de juin 2010 et a ensuite été adoptée par le Conseil européen de juin 2010, qui adoptait également la stratégie UE2020 dans son ensemble. Elle renvoie donc à une conception plus large que la seule pauvreté monétaire relative (réduction de la pauvreté et de l'exclusion) qui était pourtant la référence en Europe depuis le début de la décennie 2000 et depuis l'accord sur les indicateurs du sommet de Laeken de 2001.

Un accord qui reflète des représentations nationales différentes de la pauvreté

Dans son document de discussion pour le Sommet européen du 11 février 2010, le président du Conseil, Herman Von Rompuy proposait de «se concentrer sur un nombre limité d'objectifs quantitatifs clés au niveau de l'UE, étayés par des objectifs sur le plan national». Il était suggéré de réduire le nombre de lignes directrices et de fixer un nombre limité d'objectifs quantitatifs au niveau de l'UE (cinq au maximum) assortis de délais et d'étapes intermédiaires.

Dans cette proposition, il était en particulier suggéré que l'un des objectifs porte sur la réduction de la pauvreté. Les États membres devaient traduire ces objectifs communs en objectifs nationaux spécifiques et différenciés prenant en compte les situations de départ. Ces objectifs nationaux devaient être approuvés par le Conseil (la non-atteinte de l'objectif national n'entraînant pas de sanctions).

La communication de la Commission sur la nouvelle stratégie UE 2020 de mars 2010¹ a repris cette proposition de cibles quantifiées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. La cible européenne était exprimée comme une baisse d'un quart au cours de la décennie 2010 de la pauvreté monétaire relative (baisse d'au moins 20 millions de personnes). Dans la communication de la Commission, cette cible de réduction de la pauvreté était assortie de quatre autres cibles clés : une cible de taux d'emploi de 75 %, deux cibles d'éducation (taux d'abandon scolaire sans diplôme inférieur à 10 % et taux d'accès à l'enseignement supérieur de 40 %), une cible de Recherche et

1. COM (2010) 2020
(<http://europa.eu>).

Développement (R&D) (exprimée comme un niveau de dépenses d'au moins 3 % du PIB) et une cible de lutte contre le changement climatique (exprimée notamment en pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre). Toutefois, le Conseil européen n'a adopté en mars 2010 des cibles européennes que dans trois domaines (emploi, R&D et changement climatique), laissant de côté le domaine de l'éducation et celui de la réduction de la pauvreté. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le Conseil de mars 2010 a en effet invité les États membres à poursuivre les travaux sur les indicateurs de pauvreté et d'exclusion, cette demande reflétant une absence de consensus sur une approche de la pauvreté qui aurait été uniquement abordée dans sa dimension monétaire.

Les débats au sein du Comité de la protection sociale (CPS) et de son sous-groupe indicateurs (ISG), puis au Conseil européen avaient mis à jour des différences de conception de la

pauvreté entre États membres. Deux indicateurs, autres que le taux de pauvreté monétaire relative, apparaissaient essentiels pour appréhender les situations de pauvreté : celui de la pauvreté en conditions de vie, permettant de rendre compte de la pauvreté absolue ; celui de la faible intensité de l'emploi cherchant à rendre compte du rôle central du nombre et de la qualité des emplois occupés. Cet élargissement de l'approche est le résultat des travaux conduits au cours de la décennie 2000 dans le cadre de la MOC sociale (Méthode ouverte de coordination) (*cf. infra*).

Les travaux se sont donc poursuivis au Comité de la protection sociale (CPS) et dans son sous-groupe indicateur (ISG) avec l'objectif de dégager un consensus à l'horizon du Conseil européen de juin 2010, qui devait voir l'adoption de la stratégie UE2020.

En premier lieu, il est apparu nécessaire que l'approche retenue pour la cible communautaire de réduction de la pauvreté puisse se

ENCADRÉ 1

Les trois dimensions retenues pour la définition de la cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

L'indicateur retenu combine trois dimensions : la pauvreté monétaire relative, la pauvreté en conditions de vie et la faible intensité du travail des ménages. La cible porte sur la réunion de ces trois dimensions : c'est-à-dire qu'elle regroupe les personnes qui sont concernées par au moins une de ces trois dimensions (la mesure est effectuée sur la base des enquêtes européennes SILC ; les indicateurs et les sources sont présentés en annexes).

La première dimension est celle de la pauvreté monétaire relative, qui est définie sur la base de l'indicateur usuel de pauvreté relative au seuil de 60 % du niveau de vie médian national. Cet indicateur est calculé sur la base du revenu disponible, en fonction des échelles d'équivalence utilisées couramment par l'OCDE. Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation de revenus de l'année N-1.

La seconde dimension est celle de la pauvreté en conditions de vie, qui correspond à la population souffrant de quatre privations parmi 9. La définition d'un taux de pauvreté en conditions de vie a été rendue difficile par le choix limité des items de conditions de vie disponibles dans l'enquête SILC¹. Neuf items représentatifs d'une situation de pauvreté en conditions de vie ont été retenus, cinq relatifs à des difficultés financières du ménage (le ménage ne peut pas faire face à des dépenses inattendues ; le ménage ne peut s'offrir une semaine de vacances annuelle hors de son domicile ; le ménage ne peut pas payer ses engagements, tels que le loyer ou les factures ou rembourser ses emprunts ; le ménage ne peut pas s'offrir un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson au moins tous les deux jours ; le ménage ne peut pas garder son domicile suffisamment chaud) et quatre relatifs à l'accès à des biens durables (le ménage ne possède pas de machine à laver ; le ménage ne possède pas de TV couleur ; le ménage n'a pas de téléphone ; le ménage n'a pas de voiture). Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation de conditions de vie de l'année N.

La troisième dimension est la faible intensité de travail des ménages, à un seuil de 20 %. L'intensité du travail est définie comme le nombre de mois travaillés à temps plein durant l'année considérée par les personnes en âge de travailler, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année (soit pour une personne seule 12 mois, pour deux personnes 24 mois, etc.). L'indicateur est calculé pour les personnes âgées de 18 à 59 ans (hors étudiants de moins de 25 ans) et inclut également dans son champ les enfants vivant dans des ménages à faible intensité du travail (mais exclut les personnes de plus de 60 ans). Il convient de noter que l'intensité de travail est calculée sur la base des calendriers d'activité et prend en compte le travail à temps partiel en pondérant alors la durée de travail hebdomadaire. Cette intensité de travail varie de 0 % pour un ménage sans emploi toute l'année à 100 % pour un ménage où les deux (ou plus) adultes ont travaillé toute l'année à temps complet. Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation d'emploi de l'année N-1.

1. La liste actuelle des items est en effet issue de l'ancienne enquête européenne PCM (Panel Communautaire des Ménages) et avait été à l'origine choisie afin d'analyser les conditions de vie en Europe avant l'élargissement (*cf. Bontout et Delautre 2010*).

concentrer, au-delà de la prise en compte des situations de faibles revenus, également sur les groupes les plus vulnérables et leurs conditions de vie, renvoyant ainsi à une conception non seulement relative de la pauvreté, mais également absolue. Un groupe d'États membres (dont l'Italie, l'Irlande et certains nouveaux États membres) souhaitait ainsi que l'approche communautaire se recentre sur les plus démunis, par exemple en réduisant le seuil de pauvreté monétaire de 60% du revenu médian à 50% (voire moins) et en combinant cette approche monétaire plus restrictive avec la dimension de la pauvreté en conditions de vie. Toutefois, il n'a pas été envisagé de modifier le seuil de 60% de la définition de la pauvreté monétaire, car cela aurait notamment conduit à revenir sur l'approche retenue depuis l'adoption de l'indicateur principal sur la pauvreté monétaire (au seuil de 60%) par le Conseil européen de Laeken en 2001, approche qui avait de plus fait l'objet d'un suivi régulier depuis dans les travaux communautaires.

Par ailleurs, la possibilité d'utiliser le taux de pauvreté ancré dans le temps a été écartée devant le risque que les évolutions soient très hétérogènes entre États membres (essentiellement du fait de probables importants différentiels de croissance économique au sein de l'UE au cours de la décennie 2010, notamment du fait de la poursuite du rattrapage des nouveaux États membres). De manière à rendre compte de cette dimension absolue de la pauvreté, il a été décidé de recourir (en complément de l'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil de 60% du niveau de vie médian) à un indicateur de pauvreté en conditions de vie, néanmoins plus strict que dans la définition communautaire initialement adoptée dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (soit la privation de 4 items parmi 9, alors que l'indicateur commun reposait sur la privation de 3 items parmi 9).

En second lieu, il est apparu nécessaire que la cible intègre un indicateur relatif au marché du travail, afin de marquer l'importance des situations de sous-emploi dans la détermination de la pauvreté et de l'exclusion. Ce dernier indicateur a été retenu à la demande explicite de plusieurs délégations (en particulier l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark), qui en avaient parfois fait la condition d'un accord. Pour construire cet indicateur, le choix

a été fait de retenir l'approche « ménages » et non l'approche « individus », comme le souhaitait la Suède, afin de mieux articuler l'analyse avec celle des situations de faibles revenus (qui sont mesurés au niveau des ménages) et d'éviter toute redondance avec les cibles de taux d'emploi (qui sont exprimées au niveau individuel).

De manière à rendre compte de cette dimension « marché du travail », il a été convenu de recourir, en complément de l'indicateur de pauvreté monétaire relative (au seuil de 60% du revenu médian) et de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie (au seuil de la privation de 4 items parmi 9) à un indicateur représentant l'intensité du travail des ménages. Celui-ci est calculé sur la base des personnes de 18 à 59 ans vivant dans un ménage dont l'intensité du travail est inférieure à 20% (encadré 1).

Une cible de réduction de 1/6 du nombre de personnes pauvres ou exclues

Alors que dans la proposition initiale (qui portait uniquement sur la pauvreté au sens monétaire), la population cible (au sens de la pauvreté monétaire relative) s'élevait à 80 millions de personnes environ, la définition finalement retenue de la pauvreté et de l'exclusion conduit à retenir une population cible d'environ 116 millions de personnes pauvres ou exclues en 2007, soit un quart environ (24%) de la population. La cible retenue consiste à réduire d'au moins 20 millions ce nombre de personnes pauvres ou exclues, soit une réduction d'environ 1/6 sur la décennie (la cible a été exprimée en nombres absolus, ce qui rend le suivi plus simple au plan européen).

L'accord prévoit, par ailleurs, une grande latitude dans la déclinaison nationale de cet objectif européen. Les États membres gardent en effet toute latitude pour définir leurs cibles nationales, que ce soit pour le choix des indicateurs nationaux ou pour les niveaux d'ambition. En principe, la Commission européenne doit quant à elle s'assurer de la mise en cohérence des cibles nationales (et des ambitions associées). Le Conseil européen de mars avait d'ailleurs précisé que l'établissement des cibles nationales se ferait en prenant en compte les situations particulières des États membres

et en particulier leurs positions de départ (*cf.* second article de ce dossier).

Une clause de revoyure à mi-parcours

L'accord de juin 2010 prévoit, par ailleurs, que la cible sera revue à mi-parcours. Cette clause de revoyure répond à des considérations à la fois politiques et techniques.

En premier lieu, le travail d'analyse et d'élaboration d'indicateurs va se poursuivre au cours des années à venir sur les autres dimensions de la pauvreté apparues prioritaires au cours des débats (en particulier celles représentées par le taux de pauvreté ancré dans le temps, ou encore celles correspondant à la pauvreté absolue ou au sous-emploi).

En second lieu, le processus engagé de révision de l'enquête européenne EU-SILC doit permettre de disposer à mi-parcours de la stratégie UE2020 de données basées sur la nouvelle mouture de l'enquête. Cela permettra en particulier de faire le cas échéant évoluer l'indicateur de pauvreté en conditions de vie qui restait à ce stade provisoire (*cf.* Bontout et Delautre, 2010).

Une forte hétérogénéité entre pays de la proportion de personnes pauvres ou exclues

Alors que 24% de la population européenne était concernée en 2007 par au moins une des dimensions de la pauvreté et de l'exclusion, le taux de pauvreté monétaire était de 17%, soit un écart de 7% au plan européen² tel que mesuré par les enquêtes EU-SILC (annexe 3). Cette différence tient d'une part à la prise en compte de la dimension de la pauvreté en conditions de vie (4,5% de la population n'était pas pauvre au sens monétaire, mais pauvre en conditions de vie) et à la prise en compte de la dimension de l'intensité du travail (2,5% de la population vivait dans des ménages à faible intensité d'emploi mais n'était ni pauvre au sens monétaire, ni en conditions de vie).

La prise en compte de la pauvreté en conditions de vie et de la faible intensité de l'emploi des ménages conduit à une plus forte hétérogénéité que pour la seule pauvreté monétaire, surtout liée à la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie. Le taux de personnes pauvres ou exclues varie, en effet, sensiblement entre

pays, de 15% environ en Suède, aux Pays-Bas, Luxembourg et en République Tchèque à 30% et plus en Pologne, Bulgarie et Roumanie (graphique 1). Avec un taux de 19%, la France se situe en dessous de la moyenne européenne, à un niveau légèrement inférieur à celui de l'Allemagne (20%), mais significativement plus faible que celui de l'Espagne, du Royaume-Uni (23%) et de l'Italie (25%).

Une forte variabilité de la composition de la population pauvre selon les États membres

La composition de la population pauvre ou exclue en fonction des trois dimensions de pauvreté retenues est très variable selon les pays (graphiques 1 et 2). Ainsi dans de nombreux nouveaux États membres, la composante de la pauvreté en conditions de vie conduit à relever très sensiblement l'agrégat total. Cette réévaluation est d'ailleurs en lien avec le fait que les seuils de pauvreté (c'est-à-dire les revenus médians) sont nettement plus faibles dans ces pays. Inversement, dans quelques anciens États membres, c'est la proportion de ménages en sous-emploi qui vient apporter une contribution significative complémentaire à la pauvreté monétaire.

Dans tous les nouveaux États membres (à l'exception de l'Estonie), la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie accroît très significativement le nombre de personnes pauvres par rapport à celui calculé en ne retenant que la notion de pauvreté monétaire relative. C'est particulièrement net en Bulgarie et Roumanie, Pologne, Hongrie et République Slovaque. À l'inverse, la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie modifie nettement moins significativement les contours de la population pauvre et exclue dans les anciens États membres, ce qui s'explique par le niveau de vie moyen plus élevé.

La prise en compte du sous-emploi au sein des ménages a en revanche un impact nettement plus significatif dans de nombreux anciens États membres que dans les nouveaux. Cela est particulièrement net en Irlande, mais aussi en Belgique, aux Pays-Bas et au Danemark.

En proportion de l'agrégat total, ceci se traduit par des différences dans la proportion de la population pauvre ou exclue qui n'est pauvre que selon la dimension monétaire (graphique 3).

2. Cette section porte sur la situation de l'année 2007 (vague SILC 2008), car elle constitue l'année de référence de la cible européenne (la vague SILC 2008 étant celle qui était disponible courant 2010).

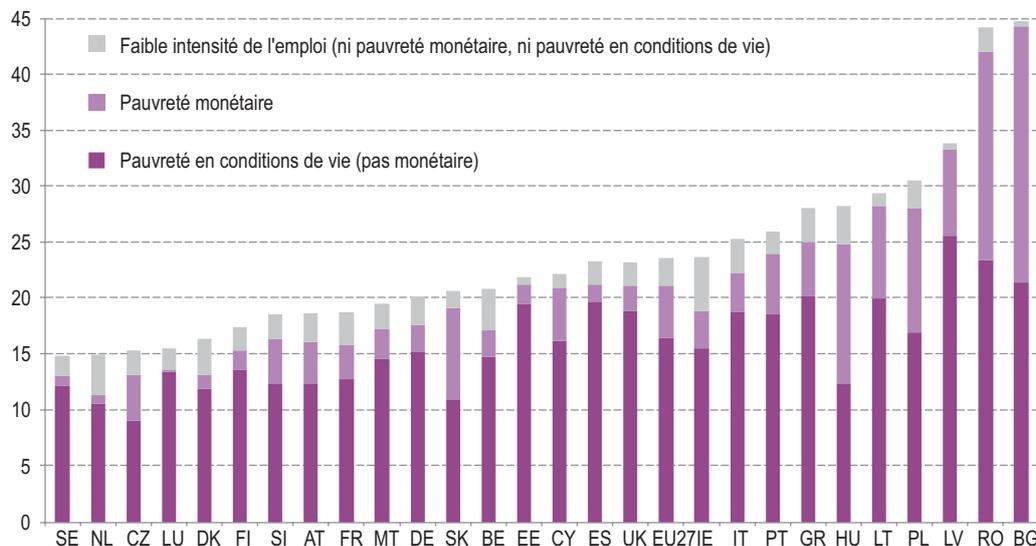
Celle-ci s'établit à 70% pour l'UE27 et varie généralement entre 60% et 80% :

- Elle est particulièrement faible (autour de 50%) dans un certain nombre d'anciens États membres (Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Pologne, République Slovaque, République Tchèque) du fait d'une forte proportion de

personnes qui sont pauvres en conditions de vie, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire.

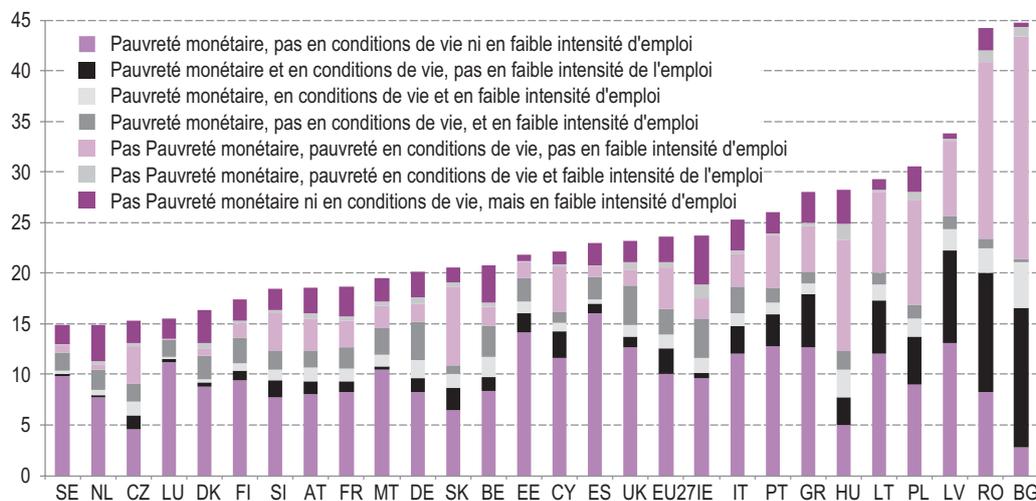
- Elle est proche de la moyenne européenne en France et aux Pays-Bas (70%), en Italie (74%) et en Allemagne (76%).
- Elle n'est supérieure à 80% que dans quelques pays, Luxembourg, Estonie, Espagne, Suède

GRAPHIQUE 1
Population pauvre ou exclue en pourcentage selon les trois dimensions de pauvreté, monétaire, en conditions de vie et en faible intensité d'emploi (2007)



Champ • Population totale.
Source • Eurostat, EU-SILC, vague 2008, revenus 2007.
Note de lecture • En Europe (UE27) 16,5% de la population est pauvre au sens monétaire, 21,1% de la population est pauvre au sens monétaire ou en conditions de vie et 23,6% de la population est pauvre au sens monétaire ou en conditions de vie ou vit dans un ménage à faible intensité d'emploi.

GRAPHIQUE 2
Population pauvre ou exclue en pourcentage selon les trois dimensions de pauvreté, monétaire, en conditions de vie et en faible intensité d'emploi (2007)



Champ • Population totale.
Source • Eurostat, EU-SILC, vague 2008.
Note de lecture • Ce graphique présente la composition de la population pauvre ou exclue selon les trois composantes retenues, ainsi que leurs zones de recouvrement. Aux Pays-Bas, les trois principales composantes sont les personnes qui sont pauvres au sens monétaire sans être affectées par la pauvreté en conditions de vie ou par la faible intensité de l'emploi (7,7%), ainsi que les personnes pauvres au sens monétaire sans l'être en conditions de vie, mais ayant une faible intensité d'emploi (2%) et les personnes qui ont une faible intensité d'emploi, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie (3,6%).

et Royaume-Uni, pour lesquels le recouvrement entre les trois dimensions est particulièrement élevé, ainsi que dans une moindre mesure en Finlande.

de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité (encadré 2).

Les indicateurs de pauvreté de la MOC sociale

La liste des indicateurs communautaires dans le champ de la pauvreté a été construite par étapes, elle comprend une liste principale, complétée par trois listes d'indicateurs thématiques, couvrant de façon plus complète chacun des domaines concernés (cf. Bontout et Delautre, 2010). Le choix des indicateurs communs doit en principe respecter les critères méthodologiques suivants : interprétation normative claire, robustesse et validité statistique, comparabilité entre les pays, disponibilité et régularité des données et enfin réactivité à l'intervention publique (encadré 3).

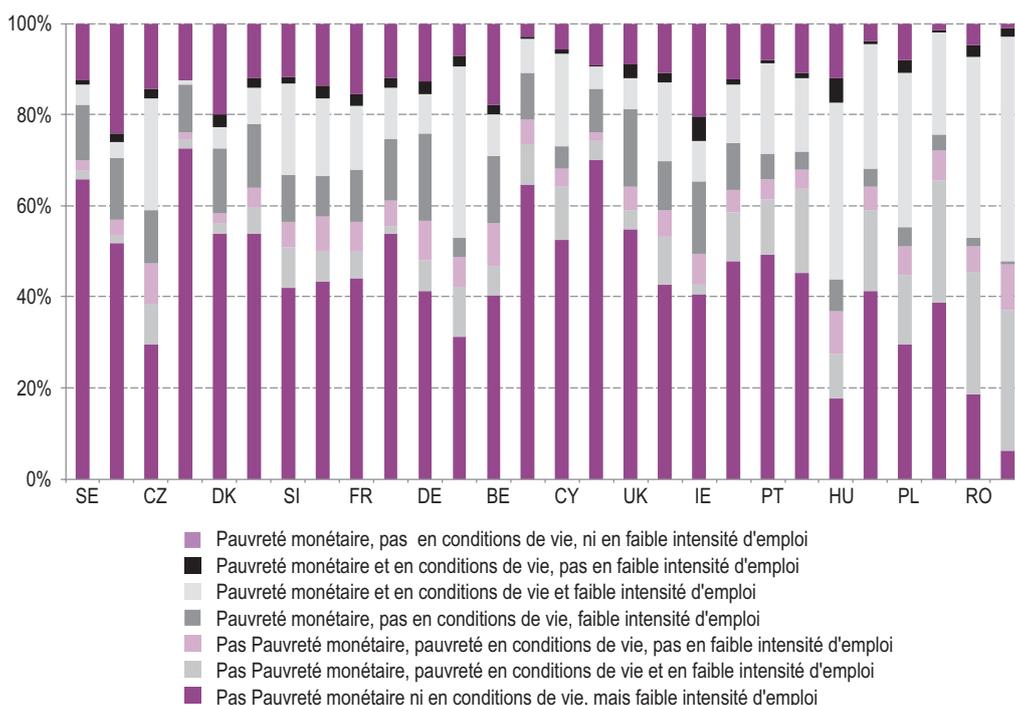
Pour le suivi de la pauvreté a été ainsi retenue une approche multidimensionnelle. En effet, parmi les quatorze indicateurs sociaux principaux retenus par la commission, cinq sont

Le développement au plan communautaire d'indicateurs communs et de l'analyse de la pauvreté au cours de la décennie 2000

La détermination de cette cible s'est largement appuyée sur les travaux analytiques conduits au niveau européen depuis 2000. Au cours de la décennie a, été en effet, précisée la nature multidimensionnelle de la pauvreté. Les travaux de la MOC ont notamment débouché en 2008 sur l'adoption de principes communs sur l'inclusion active invitant les États membres à mettre en œuvre une « stratégie globale combinant de manière intégrée » trois volets : un complément

GRAPHIQUE 3

Structure de la population pauvre ou exclue selon les trois dimensions de pauvreté, monétaire, en conditions de vie et en faible intensité d'emploi (2007)



Source • Eurostat, EU-SILC, vague 2008.

Note de lecture • Ce graphique présente la composition de la population pauvre ou exclue selon les trois composantes retenues ainsi que leurs zones de recouvrement. Ainsi en Roumanie, les trois principales composantes sont les personnes qui sont pauvres au sens monétaire sans être affectées par la pauvreté en conditions de vie ou par la faible intensité d'emploi (19%), les personnes pauvres au sens monétaire et en conditions de vie, sans avoir une faible intensité d'emploi (26%) et les personnes qui sont pauvres en conditions de vie, mais qui ne le sont pas au sens monétaire et n'ont pas une faible intensité d'emploi (40%).

relatifs à la pauvreté (cf. annexe) : le taux de pauvreté monétaire³, l'intensité de la pauvreté, le taux de pauvreté ancré dans le temps, le taux de travailleurs pauvres (pauvreté des personnes en emploi), ainsi que le taux de pauvreté en conditions de vie (relatif à la dimension non monétaire de la pauvreté).

3. On peut noter que le taux de pauvreté monétaire est le seul indicateur relatif aux revenus faisant partie de la liste des quatorze indicateurs « structurels » qui permettent d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et faisant partie de la liste des onze indicateurs principaux (« headline ») à l'appui de la stratégie européenne de développement durable.

Pauvreté et emploi : le rôle primordial de l'intensité du travail dans les ménages

Les liens entre pauvreté et emploi ont fait, par ailleurs, l'objet d'un suivi régulier au plan communautaire. La Commission européenne

avait notamment mis en place fin 2008 une *Task Force* conjointe du CPS et de son sous-groupe indicateurs (CPS – ISG) sur les interactions entre croissance, protection sociale et emploi afin de préparer les discussions relatives à la révision de la stratégie de Lisbonne.

L'indicateur du taux de travailleurs pauvres : avoir un emploi constitue une protection forte contre le risque de pauvreté

La pauvreté laborieuse (ou taux de travailleurs pauvres) mesure la proportion de personnes qui occupent un emploi et qui vivent dans

ENCADRÉ 2

L'évolution de l'approche de la pauvreté dans les travaux de la Méthode ouverte de coordination au cours de la décennie 2000

Depuis les Conseils européens de Nice (2000) et de Laeken (2001) qui avaient mis en avant quatre objectifs communs en matière de politique sociale¹, la définition de la doctrine européenne en matière de lutte contre la pauvreté a connu des évolutions sensibles.

Alors qu'au début de la décennie, la pauvreté était perçue de façon globale (en particulier dans l'engagement pris en 2000 consistant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'à accroître la cohésion sociale en Europe de façon significative d'ici à 2010), l'approche communautaire a peu à peu évolué.

Ainsi, la question de la transmission de la pauvreté entre générations a vu sa place se renforcer (notamment depuis le rapport conjoint de 2004) et la définition des publics cibles a été progressivement précisée. Si dès le Conseil européen de Laeken, le principe de l'égalité entre les genres a été posé comme un des socles des politiques sociales, de nouveaux « groupes à risques » ont fait l'objet d'une attention croissante : personnes d'origine immigrée, Roms, sans-abri, ex-détenus, handicapés mentaux, etc. En particulier, les enfants ont été considérés comme un public cible important à partir de 2004 et surtout à partir de 2006, avec les conclusions du Conseil de mars 2006 invitant les États membres à prendre « les mesures nécessaires afin de réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale ».

En parallèle, les réponses envisagées pour faire face à la variété des situations de pauvreté ont évolué. Au principe fondamental, présent dès le début de la décennie consistant à garantir des revenus suffisants aux plus vulnérables sont venues s'ajouter d'autres préoccupations. Dès 2002, le rapport conjoint insiste sur l'enjeu de l'autonomie des individus, conçue comme un élément de la dignité de l'existence humaine. La stratégie communautaire va ainsi s'intéresser à de nouvelles questions : celle de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, de l'éducation (à l'origine centrée sur la question de la lutte contre l'illettrisme, en 2002 et 2004), puis ensuite de la déscolarisation précoce et enfin de l'accès à des services de qualité permettant de favoriser l'insertion sociale (en particulier l'accès à la santé, au logement, mais aussi à la culture et à la justice).

Il convient également de souligner la place prépondérante accordée à l'emploi. Dès le début de la décennie et en ligne avec la stratégie de Lisbonne qui avait fixé un objectif de taux d'emploi minimum, l'absence de travail est considérée comme un des principaux facteurs du risque de pauvreté. Le Conseil européen de Barcelone en 2002 a ainsi conclu que « le travail était la réponse la mieux adaptée pour garantir l'insertion des individus ». Si dans un premier temps, ce sont surtout les stratégies d'incitation financière à la reprise d'emploi (« make work pay ») qui sont promues, on observe peu à peu une ouverture à d'autres facteurs non monétaires, qui sont pour la plupart liés à l'accès à des services de qualité : garde d'enfants, accompagnement des personnes privées d'emploi, etc. On peut également noter la prise en compte assez récente des situations de pauvreté au sein de la population laborieuse. Au-delà de l'enjeu « bas salaires », le principal facteur de cette pauvreté au travail est souvent la trop faible intensité de travail (que ce soit en durée hebdomadaire ou en durée du contrat) et donc la qualité de l'emploi.

Ce cheminement vers une approche plus large de la pauvreté a trouvé un aboutissement en octobre 2008 avec l'adoption d'une recommandation de la Commission relative à l'inclusion active. Cette communication invite les États membres à mettre en œuvre une « stratégie globale combinant de manière intégrée » trois volets : un complément de ressources adéquat ; des marchés du travail favorisant l'insertion ; l'accès à des services de qualité. Enfin, en 2009 l'adoption d'un indicateur de pauvreté en conditions de vie a conduit à de premières analyses de la population concernée et du lien avec la dimension de la pauvreté monétaire.

1. Promouvoir un accès égal pour tous aux ressources, aux droits, aux biens et services, et valoriser la participation à l'emploi ; prévenir les risques d'exclusion ; se mobiliser en faveur des plus fragiles ; impliquer les acteurs dans leur globalité.

un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian). Plus précisément, cet indicateur est calculé en utilisant la variable de «situation d'activité la plus fréquente»⁴ et est assorti d'une décomposition par genre (cf. Lelièvre, Marlier et Petour, 2004).

Les travaux européens confirment qu'avoir un emploi reste la meilleure protection contre la pauvreté, puisque le risque de pauvreté des adultes en âge de travailler et sans emploi ou inactifs est plus de trois fois plus élevé que celui des personnes en emploi (27% contre 8%). Ce taux atteint 43% pour les chômeurs.

L'indicateur de l'intensité de l'emploi : avoir un emploi n'est pas une garantie et l'intensité de l'emploi joue un rôle primordial

ENCADRÉ 3

Critères pour le choix d'indicateurs communs

L'utilisation d'indicateurs définis d'un commun accord pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communs est un élément essentiel du processus MOC. L'ISG (sous groupe indicateurs du Comité de la protection sociale) a convenu d'un cadre méthodologique commun pour le développement d'indicateurs. Dans ce contexte, les indicateurs ont été définis sur la base d'une approche consensuelle et d'une série de critères comprenant : la comparabilité reposant sur des données harmonisées et solides de l'UE, la réactivité aux politiques, une interprétation normative claire, l'accent sur les résultats, etc. L'ISG a également convenu d'une typologie d'indicateurs établissant une distinction entre ceux qui peuvent être directement utilisés à des fins de comparaison, et ceux qui permettent uniquement d'effectuer le suivi des progrès dans un pays particulier.

Chacune des quatre listes d'indicateurs, c'est-à-dire la liste des indicateurs transversaux («*overarching*») et chacune des trois listes d'indicateurs complémentaires doit : être complet et couvrir toutes les dimensions principales des objectifs communs ; être équilibré à travers les différentes dimensions ; permettre une évaluation synthétique et transparente de la situation des États membres par rapport aux objectifs communs.

Le choix des différents indicateurs est guidé, en principe, par les critères méthodologiques suivants. Un indicateur doit : refléter l'objectif et avoir une interprétation normative claire et acceptée ; être robuste et statistiquement valide ; fournir un niveau suffisant de comparabilité entre pays, et être compatible avec les définitions et normes internationalement appliquées de collecte de données ; être construit sur des données disponibles et être disponible régulièrement, tout en étant susceptible de révision ; et enfin être sensible aux mesures de politiques publiques, sans être sujet à la manipulation.

L'emploi n'est cependant pas une garantie de protection contre la pauvreté et les travailleurs pauvres représentent en Europe un tiers environ de la population pauvre en âge de travailler. La pauvreté au travail se rapporte à la situation des personnes en emploi mais aussi à celle des autres personnes du ménage dans lequel elles vivent et dépend en particulier de l'intensité du travail au sein des ménages.

La pauvreté au travail est en effet souvent liée à une faible intensité du travail au sein des ménages, c'est-à-dire correspond à des situations où tous les adultes du ménage ne sont pas en emploi ou ne travaillent pas suffisamment longtemps sur l'année pour que leurs revenus dépassent le seuil de pauvreté (soit parce qu'ils travaillent trop peu d'heures hebdomadaires, soit parce qu'ils travaillent seulement une partie de l'année, cf. encadré 1). Les ménages ayant une intensité de travail inférieure à 50% ont un risque de pauvreté sensiblement plus élevé que les autres, même s'il reste inférieur à celui des ménages sans emploi⁵.

Les enfants pauvres : caractéristiques des familles, emploi des parents et transferts sociaux

Les analyses conduites sur la pauvreté et le bien-être des enfants trouvent leur origine dans les conclusions du Conseil de mars 2006 qui invitait les États membres à prendre «les mesures nécessaires afin de réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale». Cette question a en particulier fait l'objet d'un rapport du sous-groupe indicateurs du CPS (UE 2008a) sur la pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union, qui se compose de trois parties : une analyse approfondie de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans l'UE27, une revue des méthodes de suivi et d'évaluation dans les États membres et enfin des recommandations pour améliorer le suivi aux niveaux européen, national et local.

Le rapport s'est focalisé sur l'analyse de la pauvreté monétaire des enfants et de ses déterminants, même si quelques indicateurs non monétaires ont été présentés (privations matérielles, niveau d'éducation des enfants, situation des enfants de parents immigrés). Trois

4. Un individu est considéré en emploi lorsqu'il occupe un emploi au moins la moitié du nombre de mois retenus dans le calendrier d'activité.

5. L'intensité de travail est ici mesurée par un coefficient (qui va de 0 à 1) qui donne une indication sur le nombre de mois travaillés par le ménage au cours d'une année : une valeur de 0 indique qu'aucune personne n'a travaillé au cours de l'année, une valeur de 1 indique que les deux adultes ont travaillé toute l'année, mais ici quelle que soit la durée de travail hebdomadaire.

déterminants majeurs de la pauvreté monétaire des enfants sont ainsi identifiés, permettant de faire apparaître une typologie en quatre groupes des États membres : en premier lieu les caractéristiques sociodémographiques des familles (comme la composition familiale, l'âge, le niveau d'éducation), en deuxième lieu la situation des parents sur le marché du travail (comme l'accès à l'emploi, la durée du travail) et en troisième lieu la nature des interventions publiques, et en particulier des transferts sociaux.

La pauvreté des personnes âgées est moins intense, mais touche davantage les femmes et les plus âgés

Les indicateurs de la MOC relatifs à l'adéquation⁶ des pensions mettent l'accent sur trois indicateurs principaux, dont celui relatif à la pauvreté des personnes de plus de 65 ans⁷. Celui-ci a fait l'objet d'un suivi régulier. Il apparaît qu'en dépit des prestations minima souvent plus généreuses que pour les populations en âge de travailler, les plus de 65 ans connaissent un taux de pauvreté monétaire plus élevé que le reste de la population dans de nombreux États membres, même si l'intensité de la pauvreté y est souvent plus faible (du fait de ces prestations minima). De plus, les plus âgés (plus de 75 ans) et les femmes sont davantage exposés au risque de pauvreté, reflétant principalement les tendances passées d'accumulation des droits et d'indexation des pensions liquidées sur les prix.

Une faible baisse des principaux indicateurs au cours de la décennie 2000

Si l'on examine l'évolution de ces indicateurs (pauvreté monétaire – relative et ancrée dans le temps –, pauvreté en conditions de vie et taux de faible intensité du travail au sein des ménages) sur la période 2004-2007 antérieure à l'adoption de la cible européenne⁸, on constate, malgré les politiques menées par les différents États membres, leur relative stabilité au niveau de l'ensemble des 27 États membres. L'année 2008 (vague SILC 2009), première année de l'adoption de la cible, ne modifie pas le constat porté⁹.

Une faible baisse des principaux indicateurs

Les taux de pauvretés monétaire ou en conditions de vie, de même que le taux de faible intensité de l'emploi des ménages sont restés relativement stables en moyenne en Europe (UE27) au milieu des années 2000. Il en a résulté une certaine stabilité du taux de personnes pauvres ou exclues telles que définies par la cible européenne, au niveau de l'UE27 et de l'UE25 (tableau 1); celui-ci est passé de 25 % à 23 % entre 2005 et 2008.

TABLEAU 1

Évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie en pourcentage

	1994	1997	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Indicateur de la cible UE 2020								
EU27	/	/	/	/	25	24,5	24	23
UE25	/	/	/	24	23,5	23	22	22
UE15	/	/	/	21,5	22	22	21,5	21
UE12	/	/	/	/	38	35	32	30,5
Pauvreté monétaire								
EU27	/	/	/	/	16,5	17	16,5	16,5
UE25	/	/	/	16	16	16	16	16
UE15	17	15	15	15,5	16	16,5	16	16
UE12	/	/	/	/	18,5	18	17,5	17
Pauvreté en conditions de vie								
EU27	/	/	/	/	10	9	8,5	8
UE25	/	/	/	9	8	7	7	6,5
UE15	/	/	/	5	5	5	5	5
UE12	/	/	/	/	28	25	20,5	20
Indicateur de faible intensité de l'emploi des ménages								
EU27	/	/	/	/	8	7,5	7	7
UE25	/	/	/	8	8	7,5	7	7
UE15	/	/	/	8	8	7,5	7	7,5
UE12	/	/	/	/	8,5	8	6	6

Source • Eurostat et calculs DREES pour les moyennes UE25 pour la période 2004-2008 (moyennes pondérées). Les données 2004-2008 sont issues des vagues SILC 2005-2009 et les données 1994, 1997 et 2000 des vagues 1995, 1998 et 2001 du panel communautaire.

Note • Les données sont arrondies au demi-point de pourcentage le plus proche à partir de 2004. (/) : Non disponible.

Si les évolutions sont le plus souvent très proches pour les anciens États membres (UE15) et les nouveaux États membres (UE12) en ce qui concerne le taux de pauvreté monétaire et le taux de faible intensité du travail des ménages, leurs évolutions sont en revanche contrastées en ce qui concerne le taux de pauvreté en conditions de vie; les 12 nouveaux États membres ayant amorcé un fort mouvement

6. Les indicateurs MOC pensions se réfèrent à trois piliers principaux : l'adéquation, la viabilité financière et la modernisation (essentiellement différences hommes – femmes à ce stade). L'adéquation renvoie à la capacité des systèmes de retraites à assurer à la fois le remplacement des revenus d'activité et le niveau de vie des retraités.

7. En plus du taux de pauvreté, ils incluent le niveau de vie relatif des personnes de plus de 65 ans et le taux de remplacement agrégé qui mesure le niveau des pensions des personnes de 65 à 74 ans rapporté aux salaires des personnes de 55 à 64 ans. Ces indicateurs statiques sont complétés par des indicateurs prospectifs d'évolution des taux de remplacement théoriques individuels, calculés sur la base de cas-types harmonisés.

8. Pour en fait les quatre vagues de l'enquête européenne SILC (vagues 2005 à 2008), antérieures à l'adoption de la cible européenne et disponibles pour les 27 États membres.

9. On disposait au moment de la rédaction de cet article de données harmonisées pour les 27 États membres pour les vagues de l'enquête SILC 2005 (année de revenus 2004) à 2009 (année de revenus 2008).

de rattrapage (la période correspondant à une période de forte croissance dans ces pays, cf. graphique 5, ce qui a probablement fortement contribué à réduire les privations matérielles retenues dans la définition).

Cette faible baisse des principaux indicateurs, dans une période de croissance relativement forte (pour l'Union à 25, la croissance était de 2,5% en moyenne sur les trois années 2004-2006) conduit à penser que l'objectif européen de réduction de 1/6 en 10 ans constitue un objectif ambitieux, car il porte sur la période de sortie de crise et prend comme point de départ la situation qui prévalait avant la crise.

Des évolutions nationales parfois sensibles de la pauvreté monétaire relative

Si la pauvreté monétaire (relative) a faiblement diminué pour l'UE 27 sur la période 2004-2007, les évolutions ont parfois été significatives dans certains États (graphique 4).

Si l'ensemble des anciens États membres (UE15) n'enregistre pas d'évolution significative, certains pays ont connu des évolutions marquées : à la hausse comme en Allemagne et en Suède (+3 points) et dans une moindre

mesure en Finlande (+2 points), pays qui connaissaient toutefois en début de période des taux de pauvreté relativement bas ; ou encore à la baisse comme en Irlande (-4 points), qui connaissait en début de période un taux de pauvreté relativement élevé.

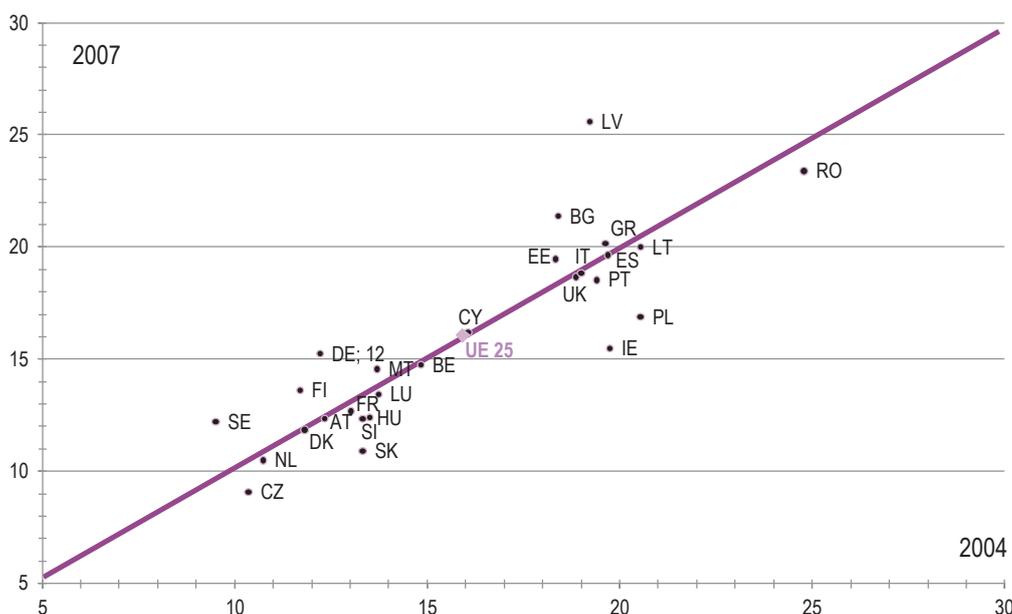
C'est le cas aussi pour les nouveaux États membres avec une baisse du taux particulièrement nette en Pologne (-4 points) et en République Slovaque (-3 points) et a contrario des hausses marquées comme en Bulgarie (+3 points) et en Lettonie (+6 points).

Des évolutions nationales du taux de pauvreté ancrée dans le temps très liées à celles de la croissance

Les évolutions du taux de pauvreté monétaire sont souvent relativement inertes au regard des évolutions de la croissance et de l'emploi, car elles reflètent les évolutions de la structure de la distribution des revenus. Par exemple, si le niveau de vie de chaque habitant d'un pays augmentait ou diminuait dans les mêmes proportions, le nombre de pauvres au sens monétaire relatif resterait par définition le même.

GRAPHIQUE 4

Évolutions des taux de pauvreté monétaires relatifs (2004-2007)



Source • SILC vagues 2005 et 2008, années de revenus 2004 et 2007.

Note • BG 2005-2007 et RO 2006-2007.

Note • On présente en abscisse la situation en 2004 et en ordonnée la situation en 2007, les pays situés au-dessus de la ligne ont donc connu une augmentation, ceux en dessous une baisse.

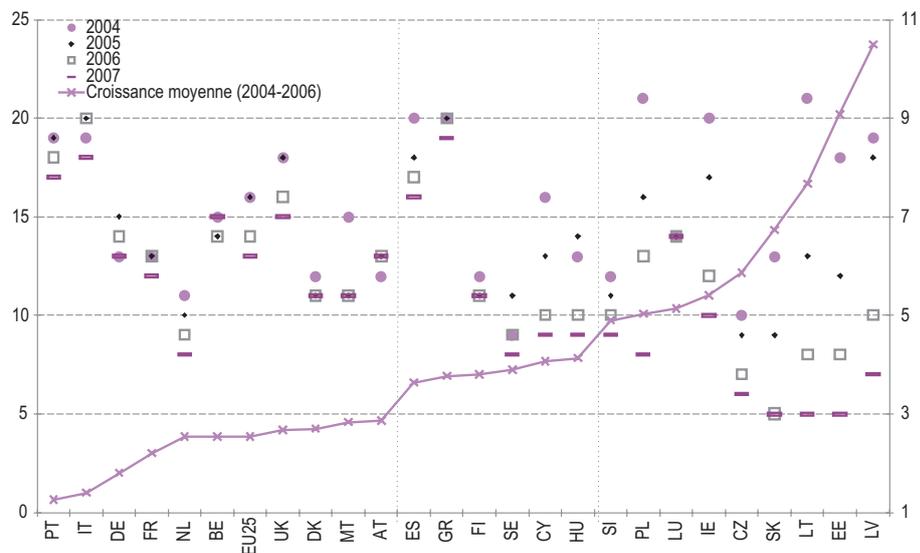
L'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps présente à cet égard des propriétés complémentaires, car il est focalisé sur l'évolution des revenus des populations dont le niveau de vie est proche du seuil de pauvreté. Cet indicateur reflète, en effet, la proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté de l'année de référence (ensuite revalorisé par l'indice des prix). Il permet ainsi d'identifier des situations où les revenus des personnes pauvres (ou proches de la pauvreté) évolueraient plus ou moins vite que l'indice des prix. Ainsi, entre 2004 et 2007, le taux de pauvreté ancrée dans le temps a plus sensiblement décliné dans l'UE 25. Celui-ci est passé de 16 % en 2004 à 13 % en 2007. Cette évolution est imputable aux pays ayant connu des taux de croissance du PIB élevés (graphique 5). En effet, presque tous les pays (l'exception étant le Luxembourg) ayant eu des taux de croissance annuels du PIB élevés (au-dessus de 5 %) ont enregistré des baisses significatives du taux de pauvreté ancrée dans le temps (au seuil de 2004) : États Baltes, Républiques Tchèques et Slovaques, Irlande et Pologne. Pour les pays qui ont connu une croissance moins forte, mais supérieure à la moyenne, les évolutions des taux de pauvreté ancrée dans le temps ne sont pas toujours significatives (elles le sont pour

l'Espagne, Malte et Chypre et la Hongrie). Enfin, parmi les pays ayant eu une croissance proche de la moyenne, dont la France, l'évolution du taux de pauvreté ancrée dans le temps est rarement significative (à l'exception des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Slovaquie).

Une baisse de la pauvreté en conditions de vie très nette parmi les nouveaux États membres

Entre 2004 et 2007, le taux de pauvreté en conditions de vie a nettement diminué parmi les nouveaux États membres, marquant un rattrapage des conditions de vie, alors qu'il restait pratiquement stable pour l'UE27 et l'UE15 (tableau 1). Parmi les anciens États membres, le taux reste souvent stable ou en légère baisse (une baisse d'au maximum 1,5 point en Grèce) et ne connaît que très rarement une légère remontée (comme en Autriche). Les évolutions ont par contre été très nettes dans un certain nombre de nouveaux États membres et la baisse est particulièrement marquée dans certains pays qui connaissaient en début de période des taux très élevés, comme la Bulgarie (qui enregistre une baisse de près de 25 points) ou les pays Baltes, la Pologne ou la République Slovaque (graphique 6).

GRAPHIQUE 5
Taux de pauvreté ancrée dans le temps et taux de croissance du PIB (2004-2007)



Source • Eurostat (SILC vagues 2005, 2006, 2007 et 2008, correspondant aux données de revenus 2004, 2005, 2006 et 2007) et comptabilité nationale. Champ : UE25.
 Note de lecture • Taux de pauvreté (échelle de gauche), taux de croissance (échelle de droite). Les pays sont classés par croissance annuelle moyenne croissante du PIB en volume pour les trois années 2004-2006. Par exemple, pour l'Union à 25, la croissance était de 2,5 % en moyenne pour les trois années 2004-2006 et le taux de pauvreté ancrée dans le temps est passé de 16 % en 2004 (vague 2005 de SILC) à 13 % en 2007 (vague 2008 de SILC).

Il en résulte d'ailleurs que les marges de réduction pour la décennie à venir dans un grand nombre de ces pays paraissent relativement moindres que celles qui ont pu prévaloir au milieu de la décennie 2000, dans la mesure notamment où les progrès pourraient être ralentis par les effets de la crise.

Une légère baisse du taux de ménages à faible intensité de l'emploi et des évolutions contrastées

Entre 2004 et 2007, le taux de faible intensité de l'emploi des ménages a légèrement diminué pour l'UE27, tant parmi les anciens États membres que parmi les nouveaux (tableau 1). Cette légère tendance à la baisse masque cependant une stabilité parmi un grand nombre de pays, dont la France et l'Allemagne (graphique 7).

Parmi les anciens États membres, il est remarquable de noter que ce taux reste stable pour l'Irlande, pays où il était le plus élevé d'Europe en 2004. Il diminue en revanche en Belgique et au Royaume-Uni, ainsi qu'en Finlande et en Suède. Les évolutions sont parfois plus marquées à la baisse dans certains nouveaux États membres, comme en Pologne, Bulgarie et dans les États Baltes.

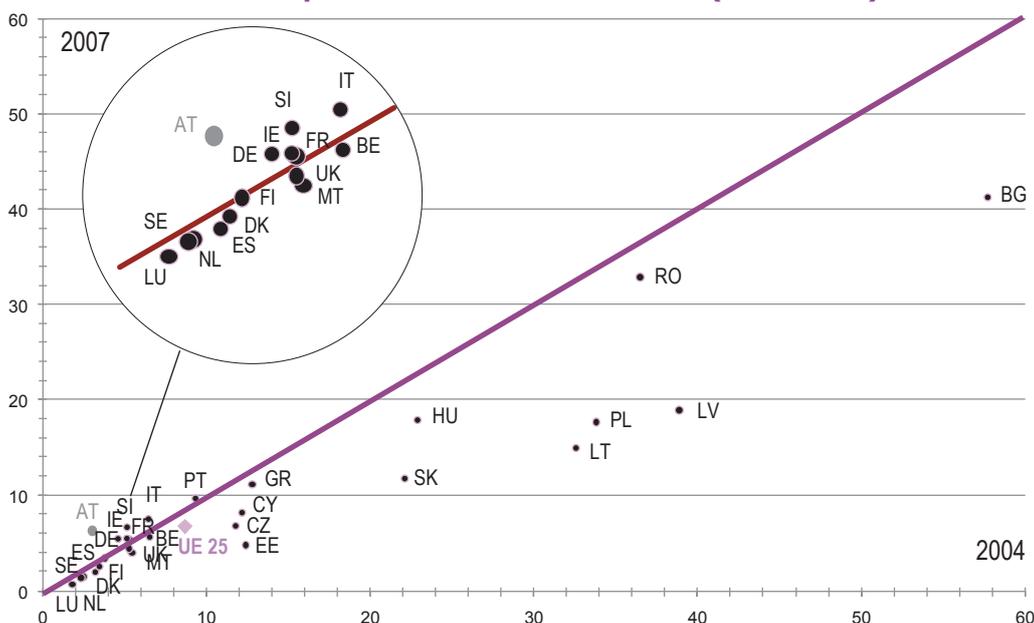
Une baisse du nouvel indicateur entre 2004 et 2007 surtout marquée par la pauvreté en conditions de vie

Alors qu'entre 2004 et 2007, le taux personnes pauvres ou exclues (au sens de la cible européenne) est resté pratiquement stable pour l'UE27, il a assez nettement diminué pour l'UE12, du fait des améliorations liées à la baisse du taux de pauvreté en conditions de vie. Les évolutions ont ainsi été plus souvent orientées à la baisse parmi les nouveaux États membres, comme en Pologne, Bulgarie ou dans les États Baltes et en République Slovaque. Parmi les anciens États membres, les taux restent le plus souvent stables, y compris dans les pays qui connaissent les taux les plus élevés comme le Royaume-Uni et la Grèce. Il diminue néanmoins un peu en Irlande et en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg (graphique 8).

La décomposition de ces tendances par composantes du nouvel indicateur permet de faire apparaître les contributions liées aux évolutions de la seule pauvreté monétaire ou bien les contributions des deux autres composantes, celle de pauvreté en conditions de vie et celle de faible intensité de l'emploi des ménages (graphique 9).

GRAPHIQUE 6

Évolutions des taux de pauvreté en conditions de vie (2004-2007)



Source • SILC vagues 2005 et 2008, années de revenus 2004 et 2007.

Note • BG 2005-2007 et RO 2006-2007.

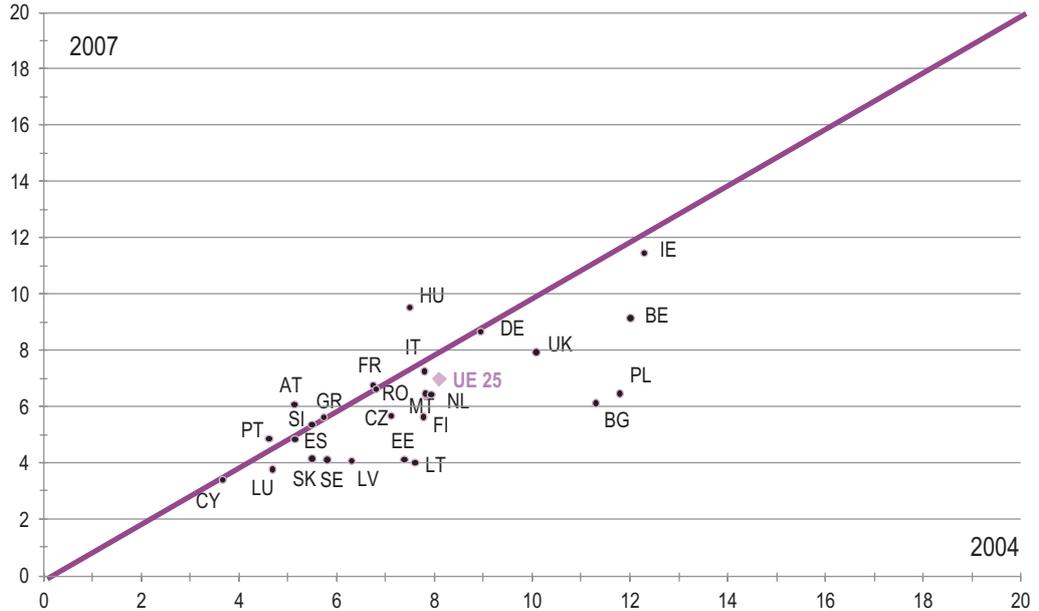
Note de lecture • On présente en abscisse la situation en 2004 et en ordonnée la situation en 2007, les pays situés au-dessus de la ligne ont donc connu une augmentation, ceux en dessous une baisse.

On peut ainsi identifier schématiquement quatre groupes de pays, en fonction des principales évolutions constatées sur la période 2004-2007 :

- Un premier groupe rassemble des pays qui ont connu une nette baisse de la pauvreté en conditions de vie, contribuant en général

à la baisse générale du taux de personnes pauvres ou exclues. Il regroupe un grand nombre de nouveaux États membres (Bulgarie, République Slovaque et Tchèque, Estonie, Hongrie, Chypre, Lituanie, Lettonie, Pologne), ainsi que la Grèce.

GRAPHIQUE 7
Évolutions du taux de ménages à faible intensité d'emploi (2004-2007)

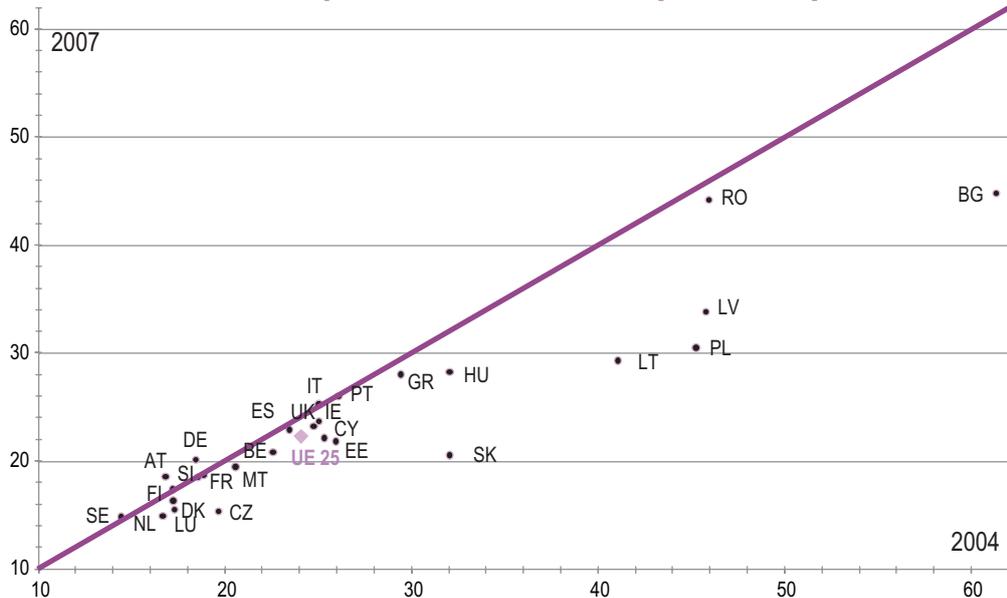


Source • SILC vagues 2005 et 2008, années de revenus 2004 et 2007.

Note • BG 2005-2007 et RO 2006-2007.

Note • On présente en abscisse la situation en 2004 et en ordonnée la situation en 2007, les pays situés au-dessus de la ligne ont donc connu une augmentation, ceux en dessous une baisse.

GRAPHIQUE 8
Évolutions des taux de pauvreté ou d'exclusion (2004-2007)



Source • SILC vagues 2005 et 2008, années de revenus 2004 et 2007.

Note • BG 2005-2007 et RO 2006-2007.

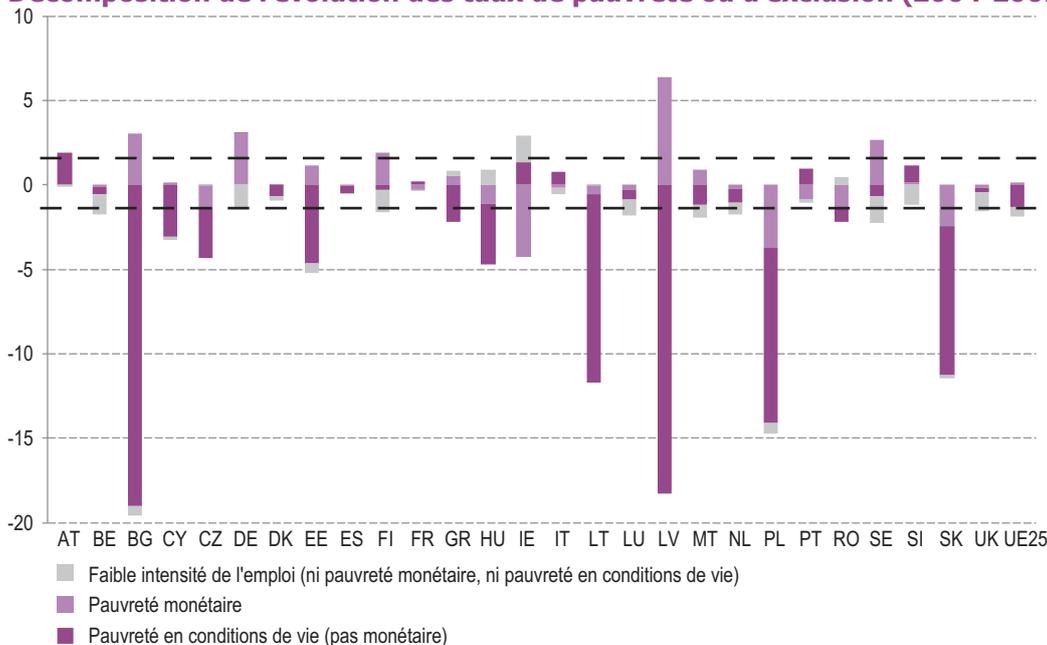
Note • On présente en abscisse la situation en 2004 et en ordonnée la situation en 2007, les pays situés au-dessus de la ligne ont donc connu une augmentation, ceux en dessous une baisse.

• Un deuxième groupe rassemble des pays qui ont connu une légère baisse vis-à-vis du taux de personnes pauvres ou exclues, principale-

ment du fait d'une amélioration de la pauvreté monétaire. Il regroupe la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Roumanie.

GRAPHIQUE 9

Décomposition de l'évolution des taux de pauvreté ou d'exclusion (2004-2007)



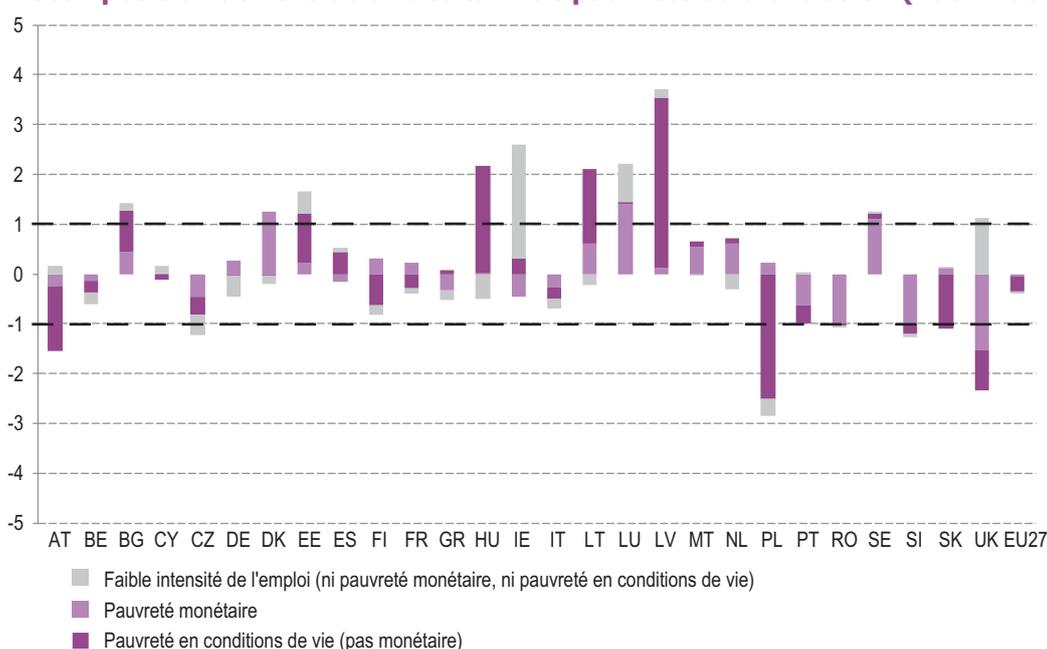
Source • SILC vagues 2005 et 2008, années de revenus 2004 et 2007.

Note • BG 2005-2007 et RO 2006-2007.

Note • On présente la contribution des différentes composantes de l'indicateur de pauvreté aux évolutions entre 2004 et 2007. Par exemple, en Irlande, la pauvreté au sens monétaire a diminué, tandis que les autres dimensions ont augmenté, chacune d'entre elles, ainsi que leur recouvrement.

GRAPHIQUE 10

Décomposition de l'évolution des taux de pauvreté ou d'exclusion (2007-2008)



Source • SILC vagues 2008 et 2009, années de revenus 2007 et 2008.

Note • On présente la contribution des différentes composantes de l'indicateur de pauvreté aux évolutions entre 2007 et 2008. Par exemple, en Autriche, la pauvreté au sens monétaire a un peu diminué, ainsi que la pauvreté en conditions de vie, tandis que la faible intensité de l'emploi a augmenté.

- Un troisième groupe rassemble des pays qui ont connu une stabilité du taux de personnes pauvres ou exclues, liée à de faibles contributions allant parfois en sens opposés des différentes composantes. Il regroupe, outre la France, les principaux grands pays européens, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne ainsi que le Danemark, le Portugal, La Slovénie et Malte.
- Un dernier groupe rassemble des pays qui ont connu une légère remontée du taux de personnes pauvres ou exclues, liée soit à une remontée de la pauvreté monétaire (Allemagne, Suède et Finlande) soit à une remontée de la pauvreté en conditions de vie.

Plus généralement, il ressort que sur la période 2004-2007, les principales contributions (généralement à la baisse) viennent des variations de la pauvreté en conditions de vie, tandis que celles de la pauvreté monétaire et encore plus de l'intensité de l'emploi des ménages sont d'une ampleur plus réduite.

Une évolution entre 2007 et 2008 rarement significative

Les tendances entre 2007 et 2008, qui est la première année de la cible paraissent a contrario relativement peu significatives. Ces évolutions sont les premières suite à l'adoption de la cible européenne de réduction de la pauvreté et nourriront les analyses développées par la Commission dans le cadre de la mise en œuvre du semestre européen¹⁰.

Il ressort de ces premières évolutions qu'au plan européen, le nombre de personnes pauvres ou exclues diminue de 115,8 millions pour la vague 2008 de SILC à 113,8 millions pour la vague 2009, soit une baisse de 2 millions (-0,5 point de pourcentage), en ligne avec la cible européenne (baisse de 20 millions en 10 ans).

Les évolutions sont toutefois hétérogènes entre pays et ne sont souvent pas significatives (l'intervalle de confiance est de l'ordre de +/-1 point). En Allemagne et en Italie, le taux paraît stable (baisse de -0,1 point de pourcentage et de -0,6 point de pourcentage), tout comme en France (légère baisse de -0,2 point de pourcentage, toutefois non significative), mais il diminue au Royaume-Uni (-1,2 point de pourcentage), du fait de la baisse de la pauvreté monétaire, apparemment liée à la baisse du revenu médian

et donc du seuil de pauvreté. Inversement dans certains pays, le taux de personnes pauvres ou exclues est sensiblement orienté à la hausse (la hausse de 0,5 point observée en Espagne n'est pas significative), notamment dans certains nouveaux pays membres comme la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Hongrie ou Malte mais aussi dans certains anciens États membres comme le Danemark (+1,1 point), l'Irlande (+2 points), le Luxembourg (+2,3 points) ou la Suède (+1 point).

Une cible qui paraît ambitieuse

Si la baisse a ainsi pu être sensible pour certains pays dans la seconde moitié des années 2000, en particulier pour la pauvreté en conditions de vie, l'agrégat est apparu pratiquement stable au niveau de l'Union et ceci dans une période de relative prospérité. Atteindre une réduction de l'ordre de 16 % au cours de la décennie 2010 constituerait donc une inflexion notable des tendances passées.

De manière à éclairer les contributions potentielles des différents indicateurs aux évolutions au cours de la décennie 2010, on peut, en effet, procéder à deux calculs d'école polaires. Dans un premier exercice, les taux de pauvreté monétaire restent constants dans tous les pays, tandis que pour les pays pour lesquels ils sont au-dessus de la moyenne actuelle européenne, les taux de pauvreté en conditions de vie ou de faible intensité de l'emploi des ménages (restreints au champ hors pauvreté monétaire) sont ramenés aux niveaux moyens de l'UE27. Il en résulterait une baisse de 11,2 millions de personnes pour l'agrégat total. Dans un second exercice, aux hypothèses inverses, les taux de pauvreté en conditions de vie ou de faible intensité de l'emploi des ménages (restreints au champ hors pauvreté monétaire) restent constants dans tous les pays tandis que les taux de pauvreté monétaire sont ramenés aux niveaux moyens de l'UE27 pour les pays pour lesquels ils sont au-dessus de la moyenne actuelle européenne, la baisse du nombre des personnes pauvres ou exclues serait de 13,7 millions pour l'agrégat total.

La cible européenne correspondant à une baisse de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues au cours de la décennie 2010 ne pourrait ainsi vraisemblablement être

10. Les évolutions pour l'année 2009 ont été rendues disponibles par Eurostat début 2012.

atteinte que par combinaison de la poursuite de la baisse de la pauvreté en conditions de vie et par une réduction concomitante du taux de faible intensité de l'emploi des ménages, mais aussi par une inflexion à la baisse de la pauvreté monétaire.

Bibliographie

- Ananian S., Robert-Bobée I., 2009, «Modes de garde» Bontout O., Delautre G. (2010), «Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000», *Les travaux de l'observatoire*, ONPES, 2009-2010. (www.onpes.gouv.fr)
- Guio A.-C. (2009), What can be learned from deprivation indicators in Europe?, Document présenté à la réunion du sous-groupe indicateurs du Comité de la protection sociale du 10 février 2009. (<http://www.iweeps.be>)
- ISG – CPS (2009) - Growth, Jobs and Social Progress in the EU (<http://ec.europa.eu>)
- OCDE (2009), Perspectives de l'emploi, faire face à la crise de l'emploi, septembre.
- Rapport au parlement (2009), Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. (www.rsa.gouv.fr)
- UE (2008a), Child poverty and well being in the UE. (<http://ec.europa.eu>)
- UE (2008b), Social Protection and social inclusion 2008 : EU indicators. (<http://bookshop.europa.eu>)
- Caussat L., Lelièvre M. (2007), «Les indicateurs européens de cohésion sociale», *Études et Résultats*, n° 549, DREES, janvier.
- Clémenceau A. et Museux J.-M., (2007), EU-SILC, An EU statistical instrument collecting cross national comparable data on income and living conditions and the measure of well being, séminaire du CEIES, Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social, Helsinki, septembre 2007. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
- Caussat L., Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (2006), Les travaux conduits au niveau européen sur les indicateurs sociaux de pauvreté, Communication au 11^e colloque de l'Association de comptabilité nationale, Paris, les 18-20 janvier 2006.
- Comité de la protection sociale (2006), Minimum income for older people and their contribution to adequacy in retirement, décembre (<http://ec.europa.eu>).
- Lelièvre M., Marlier E., Petour P. (2004), «Un nouvel indicateur européen: les travailleurs pauvres», *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, DREES, avril-juin.
- Caillot L., Lelièvre M., Petour P. (2002), «Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale», *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, DREES, avril-juin.
- UE (Diverses années), Rapports conjoints pour la protection sociale et l'inclusion sociale et leurs documents associés.

ANNEXE 1

Les indicateurs communautaires de suivi de la pauvreté

La liste des indicateurs relatifs à la pauvreté comprend des indicateurs primaires et secondaires, ainsi que des informations de contexte. Les indicateurs primaires sont en principe des indicateurs de premier ordre permettant de couvrir toutes les dimensions essentielles des objectifs communs et/ou d'éclairer la situation sociale des sous-populations clés, alors que les indicateurs secondaires viennent en appui de ces indicateurs primaires en apportant un éclairage particulier.

La pauvreté monétaire relative

L'indicateur de pauvreté monétaire est défini comme la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté (ce dernier correspond à 60% du revenu disponible médian). Il relève donc d'une conception relative, c'est-à-dire reflétant les inégalités des revenus et pas d'une approche « absolue » de la pauvreté (basée sur un seuil de pauvreté relatif à un panier de biens et dont la valeur est indexée sur les prix)¹¹, ou encore d'une approche de la pauvreté « extrême ».

Les niveaux de vie des personnes considérées comme pauvres varient de manière sensible selon les pays, reflétant les différences de revenus médians entre pays : les niveaux de vie médians (et donc les seuils de pauvreté) varient quasiment de 1 à 10 dans l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, pour les fins de comparaison européenne de considérer ensemble le taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60%) et le seuil de pauvreté lui-même, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Intensité de la pauvreté

L'indicateur de l'intensité de la pauvreté fournit une information complémentaire sur la situation de revenu des personnes pauvres : il représente l'écart entre le revenu médian de cette population et le seuil de pauvreté (exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté). Cet indicateur apporte une information sur les évolutions de la répartition des revenus de la population pauvre alors que les évolutions du taux de pauvreté apportent une information sur l'évolution relative des revenus des personnes dont le revenu est proche du seuil de pauvreté.

La pauvreté non monétaire, une approche en conditions de vie

Deux nouveaux indicateurs de pauvreté matérielle ont été adoptés en 2009 (après plus de deux ans de travaux) : un indicateur primaire de pauvreté en conditions de vie et un indicateur secondaire portant sur son intensité.

L'indicateur de pauvreté en conditions de vie est égal à la proportion de personnes possédant au moins 3 des 9 caractéristiques retenues supposées représentatives des difficultés financières et du non-accès à des biens durables (encadré A2). Cet indicateur est complété par un indicateur (secondaire) d'intensité de la pauvreté en conditions de vie égal à la moyenne du nombre d'items dont les ménages pauvres en conditions de vie sont démunis.

Le choix de ces indicateurs a fait l'objet de nombreux débats et reste provisoire à ce stade. En effet, le suivi sur plusieurs années de ces indicateurs devrait permettre de mieux évaluer leur qualité. Le module spécifique 2009 de SILC devrait ainsi permettre d'affiner la liste des critères de privation retenus. Quarante nouveaux items seront testés dans ce module, dont vingt relatifs à des privations vécues par les enfants. De plus, la pertinence des neuf critères retenus pour construire l'indicateur primaire sera réévaluée au travers de l'enquête Eurobaromètre en 2011-2012.

Ce nouvel indicateur permet néanmoins de compléter l'analyse de la pauvreté. Il est ainsi peu surprenant d'observer que les plus forts taux de pauvreté en conditions de vie sont observés dans les nouveaux États membres. En effet, du fait d'une distribution des revenus plus étroite héritée pour certains de l'époque communiste, le taux de pauvreté monétaire relatif ne donne qu'une image partielle de la pauvreté en conditions de vie vécue par ces populations (même si la prise en compte des niveaux des seuils de pauvreté en PPA lève en partie ces difficultés). Dans les pays qui enregistrent des taux de pauvreté en conditions de vie plus élevés, ce taux est souvent nettement supérieur à celui de la pauvreté monétaire. Inversement, dans les pays qui connaissent des taux de pauvreté en conditions de vie faibles, ce taux est généralement inférieur à celui de la pauvreté monétaire.

Les conditions de logement

Les travaux sur la mesure de la privation matérielle ont ouvert la voie à une mesure spécifique de cette privation dans le domaine du logement. Dans sa forme actuelle, l'enquête SILC contient en effet un certain nombre d'items permettant d'évaluer la qualité et la taille du logement (fuites et humidité ; présence d'une douche ou d'une baignoire et de toilette ; présence de toilettes intérieures à usage exclusif du ménage ; obscurité ; nombre de pièces) et d'estimer le coût du logement supporté par les ménages. Il est ainsi possible d'établir trois types de privations relatives au logement : l'accès financier au logement, la qualité du logement et le surpeuplement.

Après un examen fondé sur les analyses d'Eurostat, le sous-groupe indicateurs a adopté une position provisoire en retenant à ce stade deux indicateurs secondaires : le premier porte sur les situations de coût excessif du logement et le second sur le surpeuplement. Le souhait de l'ISG et de la Commission européenne est d'adopter d'ici quelques années un ou deux indicateurs primaires liés aux difficultés de logement. Cela implique d'avoir analysé tant les évolutions des indicateurs secondaires et de contexte adoptés que les résultats du module spécifique au logement prévu pour l'enquête SILC en 2012.

11. Pour une discussion récente des deux approches, on pourra se référer par exemple à OCDE (2009), chapitre 3.

ENCADRÉ A1

Les indicateurs communs relatifs à la pauvreté**Indicateurs primaires**

Le taux de pauvreté monétaire. Le taux de pauvreté est défini au plan communautaire comme la part des personnes ayant un revenu disponible inférieur à 60% du revenu médian disponible au niveau national. Cet indicateur est calculé en fonction des échelles d'équivalence utilisées couramment par l'OCDE. Il est complété par le niveau du seuil de pauvreté calculé en parité de pouvoir d'achat pour deux types de ménages (une personne seule et un couple avec deux enfants). Les désagrégations possibles sont les suivantes: par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

Le taux de pauvreté persistante correspond à la part des personnes ayant un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté (fixé à 60% du revenu disponible médian) durant l'année de l'enquête ainsi que dans les deux années précédentes. Cet indicateur n'est pas disponible à ce stade. Les désagrégations possibles sont les suivantes: par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

L'intensité de la pauvreté monétaire correspond à la différence entre le revenu médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté (exprimé en pourcentage de ce seuil). Les désagrégations possibles sont les suivantes: par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus) et par sexe (pour les personnes de plus de 18 ans).

Le taux de pauvreté en conditions de vie correspond à la part de la population souffrant de trois privations parmi 9 possibles (encadré A2). Les désagrégations fournies sont les suivantes: par groupe d'âge (0-17 ans, 18-64 ans, 65 ans et plus), par sexe, par types de ménage, par degré d'urbanisation de la zone d'habitation, enfin en fonction de la situation vis-à-vis de la pauvreté monétaire.

Indicateurs secondaires

L'intensité de la pauvreté en conditions de vie indique le nombre moyen de privations rencontrées (parmi les 9 possibles) par les personnes considérées comme étant en situation de pauvreté en conditions de vie.

Les indicateurs secondaires incluent également des désagrégations supplémentaires du taux de pauvreté monétaire:

- Par groupes d'âge (0-17 ans; 18-24 ans; 25-54 ans; 55-64 ans; 65 ans et plus).
- Par types de ménages: sans enfant à charge (personne seule de moins de 65 ans, personne seule de plus de 65 ans, femme seule, homme seul, deux adultes avec au moins l'un d'eux âgés de plus de 65 ans, deux adultes de moins de 65 ans, autres ménages) avec enfant(s) à charge (parent isolé avec au moins un enfant à charge, deux adultes avec un enfant à charge, deux adultes avec deux enfants à charge, deux adultes avec trois enfants ou plus à charge, trois adultes ou plus avec au moins un enfant à charge).
- En fonction de l'intensité de travail du ménage: l'intensité de travail est définie comme le nombre de mois travaillés par les personnes en âge de travailler durant l'année, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année (soit pour une personne seule 12 mois, pour deux personnes 24 mois, etc.). Cette intensité de travail va de 0 pour un ménage sans emploi à 1 pour un ménage où les deux (ou plus) adultes ont travaillé toute l'année. Il convient de noter que l'intensité de travail ne prend pas en compte la durée de travail hebdomadaire.
- En fonction de la situation d'activité la plus fréquente durant l'année: la situation d'activité la plus fréquente durant l'année est la situation que la personne a déclarée avoir connue pendant plus de la moitié de l'année. Ces différentes situations sont l'emploi (salarié ou indépendant), le chômage, la retraite et les autres formes d'inactivité.
- En fonction de la situation d'occupation du logement. Cinq situations sont distinguées: propriétaire, accédant à la propriété, locataire au prix du marché, locataire à un prix subventionné et logé gratuitement. Des désagrégations supplémentaires sont disponibles pour cet indicateur en fonction de l'âge (0-17 ans; 18-64 ans; 65 ans et plus) et du sexe.
- En fonction du niveau du seuil de pauvreté: outre le seuil de 60% du revenu médian, d'autres seuils de pauvreté sont disponibles à 40%, 50% et 70%. Des désagrégations sont possibles pour cet indicateur en fonction de l'âge (0-17 ans; 18-64 ans; 65 ans et plus) et du sexe.

ENCADRÉ A2

L'indicateur communautaire de pauvreté en conditions de vie

La définition d'un taux de pauvreté en conditions de vie a été rendue difficile en premier lieu par le choix limité d'items de conditions de vie disponibles dans l'enquête SILC. La liste actuelle d'items est en effet issue de l'ancienne enquête européenne PCM (Panel Communautaire des Ménages) et avait été à l'origine choisie afin d'analyser les conditions de vie en Europe avant l'élargissement.

Pour y remédier, il a été procédé en deux étapes. Dans un premier temps, un groupe de travail dirigé par Eurostat a été chargé d'analyser l'enquête SILC actuelle et de proposer sur cette base un indicateur portant sur les dimensions des difficultés financières du ménage et de la possession de biens durables. Dans un second temps, l'objectif est d'adapter SILC afin de mieux mesurer l'ensemble des domaines essentiels de privation matérielle. Pour cela, le groupe de travail a pu mobiliser en février 2007, l'enquête de consensus Eurobaromètre afin de connaître les items considérés comme essentiels par les citoyens européens. Cette enquête a également permis d'évaluer des items déjà présents dans l'enquête. À partir de ces résultats, une nouvelle liste d'items a été proposée et sera mise en œuvre dans un module spécifique de l'enquête SILC en 2009.

La liste initiale des items contenus dans SILC en comprenait quatorze : cinq portant sur les difficultés financières, quatre sur l'accès aux biens durables et enfin cinq autres sur la qualité du logement. Il a été décidé de construire deux types d'indicateurs : l'un regroupant les deux premières dimensions (difficultés financières et non accès à certains biens durables) et l'autre portant exclusivement sur la qualité du logement. Le groupe de travail a vérifié que les neuf items prévus pour le premier indicateur étaient représentatifs d'une situation de pauvreté en conditions de vie, dans le sens où ils devaient respecter quatre critères : refléter l'absence d'un élément de conditions de vie commun à une majorité ou à une grande partie de la population de l'Union européenne et de la plupart des États membres ; permettre des comparaisons internationales, c'est-à-dire avoir la même valeur informative quel que soit le pays ; permettre des comparaisons dans le temps ; être sensible au niveau de vie des ménages.

Les neuf items retenus sont les suivants :

Concernant les difficultés financières du ménage

- Le ménage ne peut pas faire face à des dépenses inattendues.
- Le ménage ne peut s'offrir une semaine de vacances annuelle hors de son domicile.
- Le ménage ne peut pas payer ses engagements (loyer ou emprunt, facture, remboursement de crédit).
- Le ménage ne peut pas s'offrir un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson au moins tous les deux jours.
- Le ménage ne peut pas garder son domicile suffisamment chaud.

Concernant l'accès à des biens durables

- Le ménage ne possède pas de machine à laver.
- Le ménage ne possède pas de télévision couleur.
- Le ménage n'a pas de téléphone.
- Le ménage n'a pas de voiture.

ANNEXE 2

L'indicateur communautaire de faible intensité de l'emploi des ménages

Étant donné que plusieurs États membres souhaitaient inclure la dimension de l'emploi dans la définition de l'exclusion et de la pauvreté, il était nécessaire de définir un nouvel indicateur permettant de mesurer les difficultés d'accès des ménages au marché du travail à partir de l'enquête EU-SILC.

Il a fallu ainsi écarter la possibilité d'utiliser l'indicateur de proportion des ménages sans emploi défini précédemment par le sous-groupe indicateurs du Comité de l'emploi. Celui-ci, calculé à partir de l'enquête Force de travail, ne pouvait en effet pas être combiné avec les indicateurs de pauvreté monétaire relative et de pauvreté en conditions de vie, tous deux calculés à partir de l'enquête EU-SILC. De plus, selon cette définition, était considéré comme un ménage sans emploi, un ménage dans lequel aucun des membres n'avait été en emploi dans les quatre semaines précédant l'enquête. L'utilisation de la source EU-SILC nécessite en fait de définir différemment le ménage sans emploi.

En effet, l'enquête EU-SILC permet de reconstituer le statut d'activité des membres du ménage sur une période de 12 mois précédant la collecte. Le nouvel indicateur repose ainsi sur le concept d'intensité de travail du ménage (déjà utilisé dans les désagrégations du taux de pauvreté), c'est-à-dire le rapport entre la quantité de travail effective totale du ménage sur une année et la durée de travail potentielle totale du ménage sur une année :

$$WI = \frac{NWDM}{NWAM}$$

- Le numérateur (NWDM) est le nombre total de « mois travaillés » par toutes les personnes en âge de travailler dans le ménage. Cette variable inclut les mois travaillés à plein temps et une estimation en équivalent temps plein des mois travaillés à temps partiel, ce qui constitue une évolution par rapport à l'indicateur précédemment établi sur la base de EU-SILC qui ne rendait pas compte des équivalents temps plein.
- Le dénominateur (NWAM) est le nombre de personnes en âge de travailler dans le ménage multiplié par 12 (le nombre de mois dans l'année).

Une personne en âge de travailler est une personne âgée de 18 à 59 ans qui n'est pas un étudiant entre 18 et 24 ans. Ainsi les ménages composés exclusivement d'enfants ou d'étudiants de moins de 25 ans ou de personnes âgées de plus de 60 ans sont exclus du calcul.

Sont considérées comme des situations de travail, les situations pour lesquelles les personnes sont dans un emploi rémunéré (à plein temps ou à temps partiel) y compris celles pour lesquelles elles sont en apprentissage ou en formation en lien avec l'emploi ou celles pour lesquelles elles exercent en tant que travailleur indépendant (avec ou sans employés) ou en tant qu'aïdant familial – non rémunéré – au sein de l'entreprise familiale¹².

En outre, construire un tel indicateur nécessite de fixer un seuil arbitraire permettant de définir les ménages en situation de faible intensité de travail. Il a été décidé de fixer ce seuil à 20%. On observe en effet qu'au-dessous de ce seuil la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie augmentent significativement.

On observe ainsi qu'en Europe, 9% des enfants et 11% des personnes en âge de travailler vivent dans un ménage à faible intensité de travail. Ces niveaux sont très variables d'un pays à l'autre. À Chypre ou au Luxembourg, la proportion des personnes en âge de travailler vivant dans un tel ménage est d'environ 5% alors qu'elle est de plus de 16% en Hongrie ou au Royaume-Uni.

ANNEXE 3

L'enquête EU-SILC et ses différences avec les sources nationales

Du panel communautaire à EU-SILC

Au début de la décennie 2000, l'enquête EU-SILC (European Survey on Incomes and Living Conditions) est venue remplacer le panel communautaire des ménages (PCM) comme source statistique européenne harmonisée sur les revenus et les conditions de vie. Ce changement a occasionné des ruptures de séries importantes dans certains cas ainsi que des années manquantes pour certains pays.

Le PCM était disponible pour les 15 anciens États membres pour les vagues 1994-2001 (années de référence de revenu 1993-2000). Du côté des 12 nouveaux États membres, les indicateurs pour les années 1994-2003 (années de référence de revenu 1993-2002) étaient basés sur des données nationales lorsqu'elles étaient disponibles. À partir de 2003, le PCM a été remplacé par EU-SILC dans quelques anciens États membres de l'Union. Pendant une période de transition jusqu'en 2005, les indicateurs ont ainsi été établis à partir de sources nationales harmonisées a posteriori par Eurostat.

EU-SILC a fait l'objet d'un règlement (Règlement (EC) n° 1177/2003) applicable à douze pays de l'UE15 en 2004 et aux trois derniers pays de l'UE15 en 2005. L'enquête a été mise en œuvre pour la première fois en 2005 dans les nouveaux États membres de l'UE10, sauf en Estonie dès 2004. La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint le dispositif à partir de 2006.

Selon le règlement, les données pour la vague de l'année N de SILC doivent être fournies au plus tard le 31 décembre de l'année N+1, étant entendu que les données de la vague N correspondent généralement aux revenus de l'année précédente, N-1¹³.

12. En particulier, les personnes suivantes sont considérées comme étant en emploi : les personnes qui perçoivent un salaire durant une formation qui implique une production de biens ou de services (*on-the-job training*), les personnes qui travaillent pour leur propre entreprise mais ne réalisant pas de profit ou de vente (ex : maintenance d'une exploitation agricole), les personnes travaillant dans une entreprise familiale et ne percevant pas de salaire, les personnes en congé de maternité ou de paternité (pour la période légale du congé) et les personnes en situation de suspension temporaire d'activité pour une durée spécifiée ou non, recevant au minimum 50% de leur salaire de leur employeur ou ayant l'assurance de retrouver leur emploi dans une période de trois mois. En revanche, ces personnes ne sont pas considérées comme étant en emploi : les travailleurs saisonniers hors saison et les personnes en congé parental à temps plein recevant une allocation.

13. Ainsi, les données de la vague 2007 (rendues disponibles fin décembre 2008) sont relatives aux revenus de l'année 2006.

Les intervalles de confiance de EU-SILC

Dans EU-SILC, l'estimation des indicateurs est affectée par des erreurs liées à l'échantillonnage. Cependant, le règlement SILC prévoit des tailles minimales pour les échantillons nationaux afin d'obtenir des intervalles de confiance suffisamment étroits. Ainsi les intervalles de confiance à 95 % pour le taux de pauvreté relative sont généralement de l'ordre de +/- 0,8 point de pourcentage (UE 2008) ce qui signifie que les écarts entre deux pays inférieurs à environ 1,5 point ne sont pas significatifs à 95 %.

Toujours pour le taux de pauvreté relative, les intervalles de confiance sont moins élevés au Danemark du fait de l'utilisation de données administratives (Tableau A3-1). Dans les autres États membres, ils varient entre +/- 0,4 point en Allemagne et +/- 1,8 point au Luxembourg (Clémenceau et Museux, 2007).

TABLEAU A3-1

Les intervalles de confiance pour le taux de pauvreté monétaire relative

+/- 0,15 point	+/- 0,4 point	+/- 0,6 point à 0,8 point	+/- 0,8 point à 0,9 point	+/- 1 à 1,2 point	+/- 1,3 point	+/- 1,4 point	+/- 1,8 point
Danemark	Allemagne	Italie, Slovaquie et Pologne	Finlande, France, Pays-Bas, Suède, République tchèque et Espagne	Autriche, Slovaquie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Chypre et Belgique	Irlande, Estonie, Malte	Lettonie et Portugal	Luxembourg

Source • Clémenceau et Museux, 2007.

Les différences avec les données nationales

En France, les données nationales publiées sur les revenus ne se fondent pas sur la même source. En effet l'INSEE préfère retenir l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) qui s'appuie sur des données administratives plutôt que sur l'enquête EU-SILC¹⁴⁴ produite à partir de données déclarées par les ménages. Des différences de résultats entre les deux enquêtes sont observables en particulier pour certaines sous-populations et peuvent s'expliquer principalement par des différences de champ, de population et de concepts.

Différences de champ et de population

Le champ d'ERFS est constitué de l'ensemble des ménages ordinaires¹⁵⁵ vivant en France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif. Le champ de EU-SILC est plus large puisqu'il couvre l'ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine.

Du fait des différences dans le mode de collecte des données, les personnes qui ne remplissent pas de déclaration fiscale sont exclues d'ERFS alors qu'elles sont couvertes par EU-SILC (ce sont *a priori* des personnes qui n'ont pas droit à des prestations familiales et ont de très faibles revenus). En outre, comme la collecte de EU-SILC a lieu en résidence principale en mai, les personnes qui partent de leur résidence principale à cette période de l'année ne sont pas couvertes. Or, ces personnes, qui peuvent être assez nombreuses, ont le plus souvent des revenus plus élevés que les autres, en particulier parmi les retraités.

Différences de concept du ménage

Le concept de ménage n'est pas le même dans ERFS et EU-SILC. Dans l'ERFS, qui s'appuie sur l'enquête Emploi, sont considérées comme membres d'un même ménage toutes les personnes vivant dans le même logement. Dans EU-SILC, le ménage est une « unité de vie », ce qui implique que font partie du même ménage des individus qui ont un budget commun, c'est-à-dire qui ont des dépenses communes autres que celles liées au logement. Or, le calcul des unités de consommation utilisées est le même dans les deux cas, ce qui peut expliquer que le niveau de vie des ménages est mécaniquement plus élevé dans ERFS que dans EU-SILC. Toutefois, l'impact estimé est faible : la non-prise en compte de l'existence de budgets séparés dans EU-SILC diminuerait le taux de pauvreté de 0,1 point¹⁶.

14. Dans sa version française, EU-SILC se nomme SRCV pour Statistiques sur les Ressources et les Conditions de Vie, et est également produite par l'INSEE.

15. Ménages ordinaires : ménages ne vivant pas en établissement.

16. Estimation réalisée sur les données de revenu 2003.

Différence de concepts de revenus

Les différences de concepts de revenus portent à la fois sur la prise en compte de la fiscalité et sur la composition des revenus. En effet, les impôts ne sont pas enregistrés la même année dans ERFS et EU-SILC. Dans la première, pour l'année N, l'impôt considéré est celui assis sur les revenus de l'année N qui sera payé en N+1. En revanche, dans EU-SILC, pour l'année de référence N (vague d'enquête N+1), l'impôt considéré est celui payé en N sur les revenus de N-1. Ainsi, pour une personne qui est partie à la retraite début N-1, cela entraîne un écart important entre ERFS et EU-SILC.

De plus il existe des différences dans la composition des revenus entre les deux enquêtes. Premièrement, les transferts entre ménages non imposables et non déductibles sont exclus du revenu disponible de l'ERFS. Cela entraîne par exemple l'exclusion du champ de l'enquête des ménages étudiants, qui reçoivent souvent des transferts de leurs parents. Idem, comme les personnes âgées donnent plus qu'elles ne reçoivent, d'autant plus qu'elles peuvent puiser dans leur épargne, cela conduit à surestimer la pauvreté dans EU-SILC. Par ailleurs les avantages familiaux pour les retraites ne sont pas présents dans l'ERFS puisqu'ils ne sont pas imposables, mais sont déclarés en principe dans EU-SILC.

Deuxièmement, dans l'ERFS, les prestations sociales et le minimum vieillesse sont récupérées par appariement avec les données des caisses nationales de sécurité sociale (CNAF, CNAV et CCMSA) alors que dans EU-SILC, ces transferts sont dans la majorité des cas déclarés par enquête et ne sont imputés que lorsque le montant est manquant ou aberrant. En outre, dans EU-SILC, le minimum vieillesse est enregistré avec les retraites alors que dans ERFS, il fait partie des prestations sociales, ce qui peut contribuer à un écart dans le bas de la distribution des revenus.

Depuis la rupture de série de l'ERFS en 2005, les deux enquêtes fournissent des résultats plus proches s'agissant du taux de pauvreté monétaire relative mesuré pour la population totale. Il reste toutefois des écarts par sous-populations, en particulier pour les enfants de moins de 18 ans (jusqu'à 3,6 points de différence en 2005) et pour les personnes âgées de 60 ans et plus (jusqu'à 4,9 points de différence en 2005), même s'ils sont nettement moins prononcés depuis 2005.

TABLEAU A3-2

Les différences entre EU-SILC et ERFS sur le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du niveau de vie médian

		2003	2004	2005*	2006	2007
Population totale	EU-SILC	13	13	13,1	13,1	13,4
	ERFS*	12,0	11,7	12,1/13,1	13,4	13,4
Population de moins de 18 ans	EU-SILC	15	14	14	16	17
	ERFS*	15,9	15,1	15,5/17,6	17,7	17,9
Population de 60 ans et plus	EU-SILC	15	15	14	12	10
	ERFS*	8,9	8,4	8,9/9,1	9,6	9,7

Source • Eurostat et INSEE.

Note (*) • Depuis l'ERFS de 2005, les prestations sociales réelles sont intégrées alors qu'elles étaient imputées auparavant. Les données pour 2005 présentent les deux résultats.

ANNEXE 4**Abréviations utilisées pour désigner les pays**

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République Tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni
UE10	Nouveaux États membres entrés en 2004
UE15	Union européenne à 15
UE25	Union européenne à 25
UE27	Union européenne à 27

L'adoption de cibles quantifiées européennes dans le domaine social, une évolution significative au plan communautaire

O. BONTOUT, G. DELAUTURE*

L'ADOPTION d'une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion parmi les cinq objectifs clés de la nouvelle stratégie UE 2020 pour la décennie à venir représente une évolution significative dans le domaine social au plan communautaire.

Il s'agit, en effet, d'une extension du champ communautaire relatif aux cibles quantifiées à un domaine pour lequel les États membres sont généralement particulièrement attentifs à faire prévaloir leurs compétences, en application du principe de subsidiarité. Ainsi, depuis 2000 les propositions répétées de la Commission européenne pour l'adoption de cibles quantifiées dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale (en 2000, 2002 et 2008) n'avaient pas rencontré un écho favorable auprès des États membres. Néanmoins, la décennie 2000 avait vu se développer des formes de coopérations souples dans le domaine social, qui ont contribué à rendre possible un accord européen sur une cible sociale quantifiée. Si des cibles quantifiées avaient été mises en œuvre jusqu'à présent dans le cadre de la coordination des politiques économiques et de l'emploi, ce n'était pas le cas dans le domaine des politiques sociales.

Il s'agit, en outre, d'une inflexion du champ communautaire des cibles quantifiées. En effet, alors que les cibles européennes étaient jusqu'à présent établies uniquement au niveau communautaire, les cinq cibles clés de la nouvelle

stratégie UE2020¹ complémentaires aux cibles macro-économiques définies dans le cadre de la gestion de l'euro seront également déclinées en cibles nationales. L'expérience communautaire au cours de la décennie 2000 avait notamment permis de mettre en lumière l'intérêt d'une telle démarche comme vecteur de mobilisation des politiques et comme levier pour la définition des cibles quantifiées (pour le choix des indicateurs appropriés, la détermination de valeurs cibles crédibles et la fixation de l'horizon temporel approprié). Elle avait aussi montré la faiblesse de l'approche quand celle-ci ne précisait pas le sentier pour parvenir aux cibles. Cette question devrait être mieux prise en compte dans le cadre de la nouvelle stratégie, avec en particulier une révision à mi-parcours.

Des modalités d'échange dans le domaine social renouvelées grâce à l'émergence d'instruments non législatifs

Les développements communautaires dans le champ des politiques sociales sont soumis à une forte tension entre l'application du principe de subsidiarité et la politique communautaire d'harmonisation des règles. L'adoption de cibles quantifiées dans le champ du social peut ainsi

*Les auteurs remercient Anne-Marie Brocas, Michel Dollé et Catherine Zaidman pour leurs commentaires et suggestions sur une version précédente de cet article, mais restent naturellement responsables des éventuelles inexactitudes qui seraient présentes dans cet article.

1. Les cinq cibles de la nouvelle stratégie UE2020 portent sur le taux d'emploi, le niveau de R&D, les émissions à effet de serre, le niveau d'éducation et le niveau de pauvreté.

apparaître comme un instrument de fixation de normes communes dans un ensemble qui reste hétérogène.

Cette nouvelle démarche intervient dans un contexte où au cours de la dernière décennie, de nouvelles formes d'échanges se sont développées de manière importante dans le domaine social en dehors du cadre législatif classique. En particulier la méthode ouverte de coordination (MOC) a apporté une forme de réponse souple permettant l'échange de bonnes pratiques, sur la base d'objectifs généraux communs et d'indicateurs communs. Elle a très certainement contribué, avec le développement concomitant d'expériences nationales de cibles quantifiées de réduction de la pauvreté (qui seront abordées dans le troisième article de ce dossier), à rendre possible l'adoption de cibles quantifiées communes dans le champ social, ce qui nécessite un consensus au plan communautaire sur une approche politique commune. En effet, ce ne sont pas toujours les principes de conception et d'organisation des politiques sociales qui divergent le plus, mais parfois les représentations des objectifs associés à ces politiques. À ce titre, l'élaboration d'objectifs communs et d'indicateurs communs représente une contribution significative à l'élaboration d'une forme de langage commun (Intervention de Xavier Prats-Monné, «Nouvelles questions sociales dans l'Europe en mutation», Hors Série, *Dossier Solidarité Santé*, DREES 2009).

Les développements récents s'inscrivent dans le cadre d'un ralentissement de l'action législative et dans un contexte de maintien d'une forte hétérogénéité des systèmes de protection sociale

Les développements législatifs marquent le pas, la dernière extension du champ des politiques sociales déterminée à la majorité qualifiée datant de 1999...

L'approche normative, qui a longtemps prédominé dans le champ des politiques sociales européennes, a eu tendance à se ralentir ces dix dernières années.

En particulier, le champ de la majorité qualifiée ne fait plus l'objet d'extensions dans le domaine social depuis le traité d'Amsterdam (1999). En 1999, le champ avait été étendu aux domaines de l'égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes au travail et à la lutte contre l'exclusion sociale par l'adoption de mesures incitatives (Quintin et Favarel-Dapas, 2007).

Cette «pause» législative trouve son explication dans l'hétérogénéité désormais plus grande au sein de l'Union après les phases d'élargissements successives (Prats-Monné, Acte du séminaire, CAS 2006), mais aussi par le fait que le champ apparaît désormais largement couvert et que les dernières avancées, notamment dans le champ de la lutte contre les discriminations, nécessitent du temps pour être assimilées par les États (La dimension européenne des politiques sociales, Rapport annuel, IGAS 2006).

... dans un contexte de maintien d'une forte hétérogénéité des systèmes de protection sociale

Les systèmes de protection sociale diffèrent de manière forte en Europe, tant pour ce qui est de l'organisation des relations professionnelles, que pour ce qui est de l'organisation de la protection sociale. Même si l'on a pu noter une lente convergence des modèles de protection sociale sur les dernières décennies entre les pays membres (Palier, 2009 et Bourgeois, Delautre, 2010), l'hétérogénéité globale s'est, en effet, fortement accrue du fait de l'intégration des nouveaux États membres.

L'émergence de nouveaux instruments non législatifs

Aussi dans un contexte de ralentissement de l'action législative et d'accroissement de l'hétérogénéité des modes de protection sociale en Europe de nouveaux instruments non législatifs ont été mis en œuvre.

La méthode ouverte de coordination (MOC) a ainsi connu au cours de la décennie 2000 un net développement, qui tient sans doute à sa capacité affichée à concilier les inconciliables : souplesse et directivité, intervention européenne et souveraineté nationale. Elle permet en effet une coopération au niveau européen dans des domaines politiques où s'applique le principe de subsidiarité.

La coopération entre États membres dans les domaines des politiques de l'emploi a ainsi été renforcée avec la mise en place progressive d'une méthode ouverte de coordination (MOC), d'abord en 1997 au travers de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), puis à partir de 2000 au travers de la stratégie de Lisbonne (*cf. infra*).²

La Méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale a institutionnalisé les échanges de bonnes pratiques en Europe dans ces domaines. Son développement depuis 2000 a vu ainsi l'adoption d'objectifs et d'indicateurs communs (pour l'inclusion sociale, puis les retraites et la santé et les soins de longue durée) et leur suivi régulier au travers de rapports nationaux et de rapports conjoints. Néanmoins, alors que dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) avait donné lieu à l'adoption de cibles quantifiées européennes (en complément des mécanismes de coordination des politiques économiques) ce n'était pas le cas dans le domaine social (*cf. infra*).

La MOC ne promeut pas une harmonisation des politiques nationales, mais bien plutôt un échange de bonnes pratiques entre les États membres dans le cadre d'objectifs communs. Au cours de la décennie 2000, la MOC sociale a reposé sur des objectifs politiques généraux communs et des indicateurs servant à suivre les progrès réalisés, permettant ainsi la comparaison des performances des États membres au regard de ces objectifs et instruments de mesure («*benchmarking*») ou surveillance effectuée par la Commission) et l'échange de bonnes pratiques. Il en a résulté une communauté d'acquis et de réflexion dans le domaine social, en matière de conception de la politique sociale et d'approches politiques communes (Intervention de Jérôme Vignon, «Nouvelles questions sociales dans l'Europe en mutation», Hors Série, *Dossier Solidarité Santé*, DREES 2009).

Toutefois, le développement de la MOC a montré des limites avec la multiplication des rapports nationaux sans que les rapports sur les questions de stratégie commune ne fassent nécessairement l'objet d'une plus forte attention. Elle a également été critiquée pour son caractère peu démocratique ou son efficacité limitée dans le processus d'apprentissage mutuel (La dimension européenne des politiques sociales, Rapport annuel, IGAS 2006).

Une démarche s'appuyant sur la définition de principes communs a ainsi émergé en 2007-2008. Celle-ci consiste à se doter au niveau de l'ensemble des États membres d'un cadre volontaire permettant d'approfondir les échanges dans un domaine particulier. Ces principes communs sont adoptés de façon formelle par les gouvernements nationaux lors des Conseils Emploi et affaires sociales (EPSCO); ils sont comme les MOC des instruments non contraignants, mais peuvent entraîner des formes d'échanges et de suivi spécifiques, notamment lorsqu'une attention particulière est portée aux proximités de situations entre pays, ou aux chemins éventuels de progrès. En effet, pour renouveler le mode de la coopération, la Commission a parfois adjoint aux propositions relatives aux principes communs la notion de «parcours différenciés», permettant de regrouper les pays en fonction de situation ou de problèmes similaires. Dans le domaine social, cela a été le cas pour les principes communs concernant la *flexicurité* (adoptés en 2007), mais pas pour ceux de l'inclusion active (adoptés en 2008). La possibilité d'adopter des principes communs concernant la solidarité intergénérationnelle a été évoquée à plusieurs reprises, notamment sous présidence française du Conseil européen en 2008, mais n'a pas à ce stade été suivie d'effets. Il est d'ailleurs envisagé d'adopter des principes communs sur le vieillissement actif en 2012.

Si ces formes souples de coopération et d'échanges dans le domaine social au plan communautaire se sont développées de manière importante au cours de la dernière décennie, la question restait posée de savoir si elles étaient à même de remplir une fonction de précurseur et de déboucher éventuellement sur de nouvelles compétences sociales pour l'Union. À cet égard, il semble que l'adoption d'une cible européenne de lutte contre la pauvreté représente une avancée, dans la lignée des travaux entrepris au cours de la dernière décennie.

Les cibles quantifiées dans la nouvelle stratégie UE2020, une évolution sensible par rapport à la stratégie de Lisbonne

Au cours de la décennie 2000, s'est posée la question de la mise en place de cibles quanti-

2. Bien qu'effective à partir de la mise en œuvre de la SEE, la dénomination Méthode ouverte de coordination (MOC) n'est apparue qu'à partir de 2000.

fiées sociales, au niveau européen ou national. En effet, la stratégie européenne pour l'emploi, tout comme les grandes lignes de politiques économiques (GOPE) ont été adossées à des cibles quantifiées, ce qui n'était pas le cas dans le domaine social (MOC sociale). La mise en place de la stratégie UE2020 a en quelque sorte constitué à cet égard un net coup d'accélérateur, en étendant le champ d'application des cibles quantifiées au plan communautaire au champ du social.

Cette intégration dans le champ de la stratégie UE2020 d'une partie du champ du social constitue une évolution sensible au plan communautaire. Elle n'est toutefois pas exempte de risques. Elle pourrait notamment entraîner une dilution de l'attention donnée aux autres dimensions des politiques sociales que sont les retraites, la santé et les soins de longue durée. Celles-ci pourraient alors être principalement abordées au travers du prisme des politiques de lutte contre la pauvreté, au lieu d'être traitées dans un cadre plus large.

La stratégie de Lisbonne et les lignes directrices intégrées

En mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Lisbonne ont décidé d'une nouvelle stratégie qui devait permettre à l'Union européenne de «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» d'ici à 2010. Cette nouvelle stratégie se basait à l'époque sur le constat d'un certain décrochage de l'Union par rapport à ses principaux concurrents économiques (en particulier les États-Unis et le Japon) en termes de richesse, de productivité et d'innovation.

À ses débuts, la stratégie de Lisbonne reposait sur trois piliers principaux : un pilier économique (permettant l'adaptation aux évolutions de la société de l'information en particulier par l'intermédiaire d'investissements en recherche et développement), un pilier social (visant la modernisation du modèle social européen par l'investissement dans les ressources humaines et la lutte contre l'exclusion sociale, en donnant «un élan décisif à l'élimination de la pauvreté») et un pilier environnemental

(rajouté lors du Conseil européen de Göteborg de juin 2001 et ayant pour but de combiner croissance économique et utilisation raisonnée des ressources naturelles). Une liste d'objectifs quantifiés a par la suite été progressivement adoptée.

La stratégie de Lisbonne a fait l'objet d'une révision en 2005, qui tentait de refléter notamment la faiblesse des progrès réalisés depuis 2000. Il a été décidé de recentrer la stratégie sur la croissance et l'emploi autour de lignes directrices dites «intégrées» (LDI). Ces LDI ont été découpées en trois catégories (encadré 1) :

- Les Grandes orientations de politiques économiques ou GOPE, qui regroupent l'ensemble des politiques macroéconomiques et microéconomiques, reprenant ainsi les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance.
- Les lignes directrices microéconomiques qui portent notamment sur l'innovation et l'environnement.
- Les Lignes directrices pour l'emploi, qui reprennent les dispositions de l'ancienne stratégie européenne pour l'emploi (SEE) adoptée par le Conseil européen de Luxembourg en 1997. Ces lignes directrices ont été elles-mêmes regroupées en trois grandes priorités : en premier lieu, attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, augmenter l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale ; en deuxième lieu, améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ; et en troisième lieu investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

Les cibles quantifiées et la coordination des politiques économiques et des politiques de l'emploi au cours de la décennie 2000

Coordination des politiques économiques

Dans le domaine économique, les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) constituaient, au cours de la décennie 2000, le maillon central de la coordination des politiques économiques des États membres.

Elles prenaient la forme d'une recommandation du Conseil et étaient publiées depuis 2003 pour une période de trois ans consécutifs. Les États membres s'engageaient à respecter à moyen terme une situation proche de l'équilibre budgétaire et à présenter au Conseil et à la Commission un programme de stabilité chaque année.

Pour les pays de la zone euro, les critères de convergence³ ont conduit de fait à définir des cibles quantifiées. La cible la plus emblématique est celle du critère de 3% de déficit budgétaire, le critère de convergence concernant le déficit public et la dette publique devant également continuer à être respectés après l'entrée en vigueur de l'euro.

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC, révisé en 2005) prévoyait la surveillance des positions budgétaires et la coordination des politiques économiques, ainsi que la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le PSC ouvre en effet la possibilité pour le Conseil de sanctionner un État membre ne prenant pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif (procédure de « déficit excessif »). La Commission, qui doit élaborer un rapport en ce sens, était tenue de prendre en considération tous les facteurs pertinents et en particulier depuis 2005 les conditions conjoncturelles, puisqu'il y a exemption en cas de récession⁴.

Coordination des politiques de l'emploi

La MOC emploi s'appuyait à la fois sur les lignes directrices pour la croissance et l'emploi, adoptées en 2005 par le Conseil européen qui faisait partie de l'ensemble de 24 lignes directrices de la stratégie de Lisbonne (encadré 1) et sur des cibles quantifiées de moyen terme.

Le Conseil a ainsi fixé en 2000 comme objectifs quantifiés une augmentation du taux d'emploi global de l'UE à 70% et du taux d'emploi des femmes à plus de 60% d'ici 2010, objectifs complétés en mars 2001 à Stockholm, par des cibles sur le taux de l'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) de 50% d'ici à 2010 et par des cibles intermédiaires à l'horizon de 2005 de respectivement 67% et 57% pour le taux d'emploi global et pour celui des femmes.

Enfin, le conseil de Barcelone a introduit en 2002 une cible complémentaire portant sur l'âge effectif moyen auquel cesse l'activité

professionnelle (ou âge effectif de sortie du marché du travail), indiquant qu'il « faudrait chercher d'ici 2010 à l'augmenter d'environ 5 ans ». Cette cible était suivie sur la base d'un indicateur élaboré par Eurostat actuellement en cours de révision du fait de sa forte instabilité dans le temps⁵.

Vers des cibles quantifiées sociales

L'adoption de cibles quantifiées paraît cohérente avec le développement de la MOC sociale au cours de la décennie 2000. La proposition de fixer des cibles quantifiées dans le domaine social est en effet venue dans le débat communautaire à plusieurs reprises au cours de la décennie 2000, en particulier en 2002 et en particulier avec la publication par la Commission à la mi-2008 de l'agenda social renouvelé de l'UE⁶.

Une utilisation très différente des objectifs entre les MOC emploi et protection sociale au cours de la décennie 2000

Au cours de la décennie 2000, les différences étaient grandes entre la MOC emploi et la MOC sociale : les objectifs à atteindre étaient quantifiés (MOC emploi) ou non (MOC sociale) et définis au plan européen (MOC emploi) ou éventuellement national (MOC sociale). La MOC sociale ne reposait pas en effet sur un dispositif équivalent à celui de la MOC emploi. Aucune des lignes directrices de la stratégie de Lisbonne ne portait spécifiquement sur la protection sociale⁷ et aucune cible quantifiée commune (ou déclinée au plan national) n'avait été fixée au plan communautaire, dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale.

Deux raisons peuvent être évoquées : la défense par nombre d'États membres du principe de subsidiarité dans le domaine des politiques sociales, mais aussi l'idée sans doute assez répandue parmi les gouvernants que les objectifs économiques, et parmi ceux-ci les objectifs d'emploi, sont déterminants par rapport aux objectifs sociaux. D'ailleurs, l'opération de rationalisation de la MOC de 2006 a eu pour but de la recentrer sur la croissance et l'emploi et a entraîné le regroupement, au sein d'un processus unique, des activités relatives aux retraites, à l'inclusion sociale et à la santé

3. Le traité a fixé quatre critères de convergence : le déficit public, le taux d'inflation moyen, le taux d'intérêt et les marges de fluctuation du taux de change.

4. Lorsque le Conseil décide qu'un déficit excessif existe dans un État membre, il adresse d'abord des recommandations à l'État concerné. Si l'État ne se conforme pas à ces recommandations, le Conseil a la possibilité, le cas échéant, d'appliquer des sanctions ou des amendes. Toutefois, il n'existe pas d'automatisme en ce qui concerne ces sanctions, qui sont soumises à une évaluation des circonstances par le Conseil.

5. L'indicateur est basé sur des estimations de probabilités relatives aux changements de taux d'activité d'une année sur l'autre pour un âge donné et pour l'ensemble de la population en âge de travailler.

6. (<http://ec.europa.eu/social>)

7. Même si la protection sociale est présente dans les lignes directrices par exemple du fait des interactions avec les politiques macroéconomiques ou le marché de l'emploi. À ce propos, les ministres allemand et autrichien avaient proposé sans succès le rajout d'une 25^e ligne directrice portant spécifiquement sur la protection sociale lors du conseil EPSCO de février 2008.

et aux soins de longue durée. Un seul groupe d'objectifs communs, divisé en trois piliers sur la base de ces trois domaines a ainsi été mis en place lors du Conseil européen de printemps 2006.

La MOC sociale s'est toutefois dotée de façon progressive d'un ensemble d'indicateurs communs couvrant les trois champs de l'inclusion, des retraites et de la santé et des soins de longue durée. En 2006, un ensemble d'indicateurs communs (dont treize indicateurs transversaux) a été adopté (Caussat *et al.*, 2007), qui ont été complétés au fur et à mesure des progrès réalisés (notamment dans le champ de la santé et des soins de longue durée).⁸ La plupart de ces indicateurs ont ainsi été suivis depuis le début des années 2000 (du moins les indicateurs transversaux) par le Comité de Protection Sociale (CPS), en particulier dans les rapports conjoints⁹.

Les débats relatifs à l'introduction de cibles quantifiées dans le domaine social

Dès 2000, le Conseil européen de Lisbonne avait engagé les États membres à «prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté». Au Conseil de Barcelone en 2002, la Commission avait proposé de «fixer comme objectif pour 2010 une réduction de moitié du nombre de personnes menacées par la pauvreté dans toute l'Union européenne». Cette proposition ne rencontra toutefois pas l'accord des États membres. Dans son avis, le Comité de Protection Sociale (CPS) s'était interrogé sur l'opportunité de retenir un indicateur unique de pauvreté (l'indicateur de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian), en soulignant l'importance d'une approche basée sur les stratégies nationales et reposant sur les indicateurs communs. Il faisait ainsi référence à des cibles nationales et à un jeu restreint d'indicateurs permettant de rendre compte de la nature multidimensionnelle de la pauvreté.

La Commission a proposé à nouveau en 2008, dans le cadre de son agenda social renouvelé¹⁰, de définir des cibles quantifiées dans le cadre de la MOC sociale. Contrairement à 2002, la Commission invitait les États membres à fixer eux-mêmes des objectifs au niveau national, mais dans l'ensemble du champ de la protec-

tion sociale (inclusion sociale, retraites et santé et soins de longue durée). Pour renouveler le mode de coopération, la Commission reprenait aussi une idée déjà retenue pour la promotion de la *flexicurité* au niveau communautaire, celle de «parcours différenciés» permettant de regrouper les pays en fonction de situations ou de problèmes similaires.

S'agissant du domaine de l'inclusion, la Commission proposait aux États membres de choisir des indicateurs portant sur la pauvreté en général ainsi que sur certaines catégories de population (enfants, travailleurs pauvres, personnes âgées ou pauvreté persistante).

Concernant les retraites, la formulation de la Commission restait vague («fourniture d'un revenu minimal au travers des pensions, qu'elles soient publiques ou privées»), reflétant des différences de nature entre les régimes de retraite en Europe. Le choix dans le cadre la MOC, d'indicateurs communs permettant de mesurer «l'adéquation» des pensions (c'est-à-dire la capacité à assurer un niveau de vie suffisant aux retraités) a en effet été l'occasion de révéler «les particularités nationales des systèmes de retraite», résultant des expériences sociales, politiques et historiques des différents États (Caussat *et al.*, 2004). Le cœur de la discussion a porté en particulier sur la question de la définition du concept de remplacement, du fait du rôle différent dévolu aux systèmes de retraites dans les différents États, que l'on peut regrouper selon la classification classique entre systèmes *beveridgiens* et *bismarckiens*. Les premiers ont une tendance à privilégier des indicateurs de revenu relatif des ménages (avec une nuance dans les pays nordiques quant au rôle des services en nature) alors que les seconds ont une préférence pour un indicateur de taux de remplacement individuel mettant en avant la fonction assurantielle de maintien du revenu professionnel individuel par les régimes de retraite.

Enfin dans le domaine de la santé et des soins de longue durée, la proposition de la Commission renvoyait à des objectifs quantitatifs «ayant trait à l'accès et à la qualité des soins de santé et de l'aide sociale», complétés d'objectifs portant sur l'état de santé (espérance de vie, années de vie en bonne santé, mortalité infantile).

Les discussions sur les cibles quantifiées dans le domaine social se sont poursuivies au cours

8. Les treize indicateurs transversaux sont complétés par trois séries d'indicateurs thématiques, couvrant de façon plus complète chacun des domaines concernés : inclusion sociale, pensions et soins de santé. Pour une présentation succincte des indicateurs transversaux (Caussat *et al.*, 2007).

9. Pour une présentation complète des indicateurs de cohésion sociale, voir le site de la Commission européenne. (http://ec.europa.eu/employment_social)

10. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - «Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale : renforcement de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale» (COM/2008/0418 final). (<http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv>)

ENCADRÉ 1

les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008, prolongées jusqu'en 2010)**Lignes directrices macroéconomiques**

- (1) Assurer la stabilité économique en vue d'une croissance durable.
- (2) Assurer la viabilité de la situation économique et budgétaire.
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources axée sur la croissance et l'emploi.
- (4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité économique.
- (5) Favoriser une plus grande cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi.
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

Lignes directrices microéconomiques

- (7) Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche et le développement, notamment de la part des entreprises.
- (8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes.
- (9) Faciliter la diffusion et l'utilisation effective des technologies de l'information et de la communication (TIC) et créer une société de l'information pleinement inclusive.
- (10) Renforcer les avantages compétitifs de la base industrielle européenne.
- (11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer la protection de l'environnement.
- (12) Développer et approfondir le marché intérieur.
- (13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés pour faire face à la mondialisation.
- (14) Rendre l'environnement des entreprises plus concurrentiel.
- (15) Encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME.
- (16) Améliorer les infrastructures européennes.

Lignes directrices pour l'emploi

- (17) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- (18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.
- (19) Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attractif pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives.
- (20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
- (21) Favoriser la flexibilité en conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux.
- (22) Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi.
- (23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain.
- (24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

de la présidence française, notamment en octobre 2008 lors de la septième table ronde sur la pauvreté et l'exclusion sociale qui a précédé la réunion informelle des ministres européens sur la pauvreté et l'exclusion sociale du 16 octobre 2008, et au cours de la conférence de novembre 2008 sur le thème des Nouvelles questions sociales dans une Europe en mutation (Hors Série, *Dossier Solidarité Santé*, DREES 2009). Elles n'ont toutefois pas débouché sur un accord, de nombreuses délégations ne souhaitant pas s'engager dans cette voie. Le Comité de la protection sociale a néanmoins poursuivi des échanges sur les pratiques des cibles nationales quantifiées, notamment au travers d'une revue par les pairs en décembre 2009.

La nouvelle stratégie UE2020 comporte cinq principales cibles quantifiées, dont celle de réduction de la pauvreté

Les débats n'ont de fait été relancés qu'avec les discussions relatives à la révision de la stratégie de Lisbonne et la nouvelle stratégie UE 2020 déjà abordée dans le premier article de ce dossier. Il en a résulté l'adoption de 5 grands objectifs clés (encadré 2) qui seront suivis de manière annuelle au travers des rapports de stratégie nationaux. En effet, l'introduction de ces 5 grands objectifs s'est accompagnée d'une refonte des lignes directrices intégrées en 10 lignes directrices, la dernière portant sur la réduction de la pauvreté.

Ainsi, si les débats au cours de la décennie 2000 ont pu porter sur l'adoption de cibles quantifiées à la fois dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, mais aussi dans les domaines des retraites et de la santé et des soins de longue durée, l'accord de 2010 ne porte que sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. On peut y voir plusieurs raisons, notamment le résultat de travaux plus développés et approfondis sur l'analyse de la pauvreté, mais aussi l'élaboration d'un langage commun (et d'indicateurs) plus ancien. Cela reflète sans doute également le fait que le consensus au plan communautaire est plus facile à trouver en ce qui concerne la lutte contre l'exclusion et la pauvreté qu'en ce qui relève des autres dimensions de la protection sociale. Le développement des expériences nationales était d'ailleurs important dans ce domaine (*cf.* troisième article de ce dossier), ce qui a nettement facilité les discussions et également permis un soutien de certaines délégations, très probablement plus net qu'il ne l'aurait été dans d'autres domaines de la protection sociale.

Quels premiers enseignements de l'expérience communautaire de cibles quantifiées ?

L'expérience communautaire des exercices de cibles quantifiées au cours des années 2000 et les développements apportés par l'accord de 2010 permettent d'identifier de premiers éléments de bilan de cette approche communautaire. L'outil des cibles quantifiées a revêtu un caractère mobilisateur et a permis une visibilité renforcée, sans que son suivi n'apparaisse toutefois suffisamment développé. Certaines innovations intervenues dans l'accord de juin 2010 apportent à cet égard des réponses nouvelles. En particulier la déclinaison nationale des cibles, désormais généralisée, permet une articulation entre échelon européen et national, qui n'est toutefois pas sans difficulté. De plus l'introduction d'une revue à mi-parcours devrait conduire à renforcer l'analyse sur la trajectoire poursuivie.

Une visibilité renforcée, un suivi régulier mais souvent incomplet

La démarche d'introduction de cibles quantifiées a permis au plan communautaire de renforcer la visibilité des objectifs recherchés au cours de la décennie 2000-2010, mais on peut regretter qu'elle ne se soit pas davantage accompagnée d'une analyse plus systématique des liens entre moyens et résultats.

Les objectifs poursuivis ont été probablement plus mobilisateurs que n'a pu l'être la définition des moyens à mobiliser pour y parvenir. Si la mise en place de cibles quantifiées permet, en effet, en principe de renforcer le lien entre résultats observés et moyens mis en œuvre (ou à tout le moins de le rendre plus apparent), elle ne saurait se substituer à un débat sur les moyens nécessaires pour y parvenir, ni à une démarche complémentaire d'évaluation de la « chaîne de résultats » entre l'action de réforme et le phénomène mesuré (Perret 2006, Elbaum, 2008). Or ces questions ont pu apparaître insuffisamment développées dans le cadre communautaire. Le suivi au plan communautaire des effets des réformes est notamment apparu plus développé dans la sphère économique et budgétaire que dans celles de l'emploi ou encore dans la sphère sociale. En effet, si les différents rapports (comme les rapports conjoints pour la protection sociale et l'inclusion sociale, ou les rapports analytiques sur l'emploi) rendent compte des évolutions observées sur la base des indicateurs communs dans une perspective comparative, ils laissent peu de place à l'analyse des contributions sous-jacentes et notamment aux évaluations des effets des réformes.

Cependant, il faut noter qu'un réseau d'expert (ASISP, pour *Analytical Support of the Socio-economic Impact of Social Protection Reforms*) a été créé en 2009 par la Commission dans le but de produire une veille portant sur les éléments nationaux d'évaluation disponibles (ce réseau met ainsi en ligne un document de synthèse annuel par pays). Ce réseau devrait ainsi en principe permettre un suivi plus approfondi des développements nationaux.

Une difficile articulation entre niveaux nationaux et communautaires

Au plan communautaire, la question du niveau géographique des cibles paraît essentielle :

dans quelle mesure les cibles doivent-elles être déclinées par pays? La responsabilité de la fixation de la cible est-elle communautaire ou doit-elle rester nationale?

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les cibles économiques et d'emploi avaient été définies au plan communautaire et de manière uniforme pour tous les pays. Dans le champ social la question paraissait également tranchée avant l'accord de 2010, mais de manière polaire: les cibles «sociales» devaient rester des outils essentiellement nationaux (même si elles pouvaient s'appuyer sur le cadre d'indicateurs communs).

L'accord de 2010 modifie ces équilibres en introduisant une perspective à deux niveaux, commune aux cinq cibles clés: pour chacune de ces cibles, l'accord prévoit qu'il y ait au-delà de la cible commune européenne une déclinaison nationale par le biais de l'adoption de cibles nationales. L'introduction de cet échelon national est une innovation importante car elle permettra d'une part de mettre en évidence les différentes contributions nationales à la réalisation des cibles européennes et d'autre part de mettre en œuvre un suivi renforcé des politiques nationales.

Néanmoins l'accord du Conseil européen prévoit que la déclinaison de la cible européenne en

27 cibles nationales laisse une grande latitude dans la déclinaison nationale de l'objectif européen. Les États membres gardent en effet toute latitude pour définir leurs cibles nationales, que ce soit pour le choix des indicateurs nationaux sous-jacents à la cible ou encore pour les niveaux de la cible. Lorsqu'une cible repose sur un indicateur différent de ceux de la cible européenne, il a néanmoins été prévu que soit explicitée la contribution de la cible nationale correspondante à la cible européenne.

Une forte hétérogénéité des contributions à la cible européenne

Les 27 États membres ont communiqué au printemps 2011, au travers de leurs Programmes nationaux de réformes, leurs cibles nationales de réduction de la pauvreté et de l'exclusion (tableau 1). On peut noter que la majorité des États membres ont retenu le même indicateur que l'indicateur de la cible européenne pour exprimer leur cible nationale (15 pays), ou des indicateurs très proches (taux de pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie, faible intensité de l'emploi ou combinaison de ces différentes approches). Seuls trois pays ont utilisé des indicateurs qui n'interviennent pas directement dans la définition de la

ENCADRÉ 2

Les grands objectifs de la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi et la croissance

La nouvelle stratégie UE2020 adoptée en juin 2010 comporte cinq grands objectifs:

- S'employer à porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux.
- Améliorer les conditions de la recherche et du développement (R&D), afin en particulier de porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur; la Commission élaborera un indicateur portant sur l'intensité de la R&D et de l'innovation.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990; faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie; et s'acheminer vers une augmentation de 20% de notre efficacité énergétique; l'UE est résolue à adopter une décision visant à porter à 30% la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, à titre d'offre conditionnelle en vue d'un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.
- Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et en portant à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent. Le Conseil européen souligne que la définition et la mise en œuvre des objectifs quantitatifs dans le domaine de l'éducation relèvent de la compétence des États membres.
- Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. Cette population est définie comme étant le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage à faible intensité d'emploi).

cible européenne (comme le taux de chômage de longue durée pour l'Allemagne, le taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi pour les Pays-Bas ou le taux d'inactivité pour la Suède). Presque tous, en revanche, même ceux qui n'ont pas retenu l'indicateur européen comme indicateur sous-jacent de leur cible, ont produit des estimations de la contribution de leur cible à la cible européenne (seules exceptions la Suède et le Royaume-Uni, cf. tableau 1).

Il ressort que l'ambition des cibles nationales varie fortement entre les pays. Il est possible de distinguer trois groupes de pays :

- Dans un premier groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction équivalente ou proche à celle de la cible européenne (qui est de l'ordre de 17% sur la décennie). Ce groupe regroupe, outre la France, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Il est à noter toutefois que pour deux pays, l'Irlande et la France, la cible nationale retenue ne couvre pas l'ensemble de la décennie et revêt donc une ambition plus importante.
- Dans un deuxième groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction d'environ la moitié de celle de la cible européenne. Ce groupe regroupe Chypre et Malte, le Portugal et la Roumanie.
- Dans un dernier groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction nettement moins importante que celle de la cible européenne. Ce groupe comprend la République Tchèque, l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Une crédibilité de la cible qui dépend de l'articulation entre indicateur, niveau de la cible et horizon associé

La mise en place de cibles quantifiées au plan communautaire souligne l'importance d'un triptyque indicateur, niveau de la cible et horizon associé. La définition de la cible quantifiée implique en effet non seulement l'adoption d'indicateurs qui permettent son suivi, mais aussi la définition du niveau de la cible et de l'horizon temporel associé.

Les indicateurs de suivi doivent faire l'objet d'un consensus large de manière à ne pas fragiliser la crédibilité de l'objectif poursuivi et doivent pouvoir être suivis dans le temps, par une observation statistique à la fois robuste et régulière. De fait, l'adoption de cibles quantifiées reposant sur des indicateurs revêt des limites quand la complexité des indicateurs peut gêner leur appropriation, notamment si l'interprétation de leurs évolutions vient à poser question.

Au niveau communautaire, les comités de la politique économique, de l'emploi et de la protection sociale se sont dotés de groupes de travail ayant la charge de l'élaboration et du suivi des indicateurs. Ainsi, la discussion des différents indicateurs retenus pour le suivi de la MOC sociale fait-elle l'objet d'un certain nombre de choix méthodologiques qui visent à réduire leurs difficultés d'interprétation (Bontout et Delautre, 2010). Dans le cas de la cible de pauvreté européenne, il a été nécessaire de construire une approche basée sur trois de ces indicateurs communs et dont le suivi est possible au niveau européen et national par les enquêtes européennes EU-SILC (cf. premier article de ce dossier).

Les propriétés des indicateurs peuvent d'ailleurs être réexaminées sur la base des observations. C'est le cas par exemple actuellement pour l'indicateur communautaire d'âge effectif de sortie du marché du travail, qui connaît une forte variabilité au cours du temps (celle-ci tient très probablement à une faiblesse de l'articulation entre la complexité de la définition retenue de cet indicateur et la précision de la source sur laquelle il est estimé, cf. *supra*).

La définition du niveau des cibles est également complexe, car ce niveau doit représenter à la fois un réel enjeu en termes de politiques publiques et un objectif atteignable (Atkinson *et al.*, 2004). La proposition initiale de la Commission de réduction d'un quart de la pauvreté relative en 10 ans est ainsi apparue difficilement atteignable et les débats relatifs à la cible européenne de réduction de la pauvreté ont conduit à adopter une cible moins ambitieuse de réduction de 1/6 ou de 20 millions de personnes d'un agrégat plus large (environ 120 millions de personnes contre 80 millions initialement). Cet objectif revient à faire converger la moyenne des 27 États membres sur le niveau actuellement observé pour les 20 pays aux taux les plus

TABLEAU 1

Cibles nationales de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

	Indicateur national retenu pour la cible nationale	Estimation de la contribution à la cible européenne	
		En niveau	En % du nombre de personnes pauvres ou exclues en 2007
UE27	Indicateur de la cible européenne	20 000 000	17 %
AT	Même indicateur que celui de la cible européenne	235 000	15 %
BE	Même indicateur que celui de la cible européenne	380 000	17 %
BG	Taux de pauvreté monétaire relatif	500 000	15 %
CY	Même indicateur que celui de la cible européenne	18 000	10 %
CZ	Même indicateur que celui de la cible européenne	30 000	2 %
DE	Chômage de longue durée	660 000 (a)	4 %
DK	Faible intensité de l'emploi	22 000 (b)	2 %
EE	Taux de pauvreté monétaire relatif	49 500	17 %
EL	Même indicateur que celui de la cible européenne	450 000	15 %
ES	Même indicateur que celui de la cible européenne	1 400 000 -1 500 000	14 %
FI	Même indicateur que celui de la cible européenne	150 000	16 %
FR	Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps	1 600 000 (c)	14 %
HU	Même indicateur que celui de la cible européenne	450 000	16 %
IE	Pauvreté monétaire et en conditions de vie	186 000 (d)	18 %
IT	Même indicateur que celui de la cible européenne	2 200 000	15 %
LT	Même indicateur que celui de la cible européenne	170 000	17 %
LU	Même indicateur que celui de la cible européenne	3 000	4 %
LV	Taux de pauvreté monétaire relatif	121 000	16 %
MT	Même indicateur que celui de la cible européenne	6 560	8 %
NL	Personnes vivant dans un ménage sans emploi	100 000 (e)	4 %
PL	Même indicateur que celui de la cible européenne	1 500 000 -2 000 000	13 %-17 %
PT	Taux de pauvreté monétaire relatif	200 000	7 %
RO	Taux de pauvreté monétaire relatif	580 000	6 %
SE	Taux d'inactivité (des 20-64 ans)	NA (f)	NA
SI	Même indicateur que celui de la cible européenne	40 000	11 %
SK	Même indicateur que celui de la cible européenne	170 000	15 %
UK	Taux de pauvreté monétaire relatif et ménages sans emploi (g)	NA (g)	NA

Source • Commission européenne, rapport d'analyse annuel de la croissance 2011 et divers rapports nationaux de réformes.

Notes • (a) La cible nationale allemande porte sur une réduction de 330 000 personnes en chômage de longue durée, correspondant à une estimation d'environ 660 000 du nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi.

(b) La cible nationale danoise porte sur une réduction de 22 000 personnes vivant dans des ménages à faible intensité de l'emploi.

(c) Il s'agit d'une estimation de la contribution de la cible nationale pour la première partie de la période couverte par la cible européenne (encadré 3).

(d) La cible couvre la période jusqu'en 2016.

(e) La cible nationale néerlandaise porte sur une réduction de 100 000 du nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi.

(f) La cible nationale suédoise porte sur une réduction de 14 % du taux d'inactivité des 20-64 ans en particulier du fait du chômage de longue durée ou des arrêts maladie de longue durée.

(g) La cible nationale britannique est exprimée selon plusieurs indicateurs (cf. troisième article de ce dossier) qui peuvent de plus être différents, en Angleterre, en Irlande du Nord, aux Pays de Galles et en Écosse.

faibles (moyenne non pondérée par la taille des populations des pays).

La question de la fixation du niveau de la cible renvoie également à celle de sa cohérence avec les autres cibles quantifiées relatives à son domaine. Au plan communautaire, les cibles établies dans le champ économique, notamment les cibles budgétaires remplissent cette condition. Celles relatives en revanche au champ de l'emploi (cibles d'emploi global, d'emploi des femmes et des seniors) n'ont pas été établies au cours de la décennie 2000 dans cette perspective. Les deux cibles de 50% de taux d'emploi des seniors d'une part et de relèvement de l'âge effectif de sortie du travail de 5 ans d'ici à 2010 posaient notamment des questions de cohérence, dans la mesure où un relèvement de 5 ans de l'âge moyen de sortie du marché du travail se serait traduit par une remontée du taux d'emploi des seniors bien au-delà de l'objectif de taux d'emploi des seniors de 50%.

Enfin, la définition de l'horizon temporel associé aux cibles (et donc aussi aux éventuelles révisions des niveaux des cibles) fait également partie intégrante de la mise en place de cibles quantifiées. La question de l'horizon des cibles est d'ailleurs clairement liée à celle de leurs niveaux. Par exemple, la cible de remontée de 5 ans de l'âge effectif du marché du travail (cible de Barcelone, sur une période de 8 ans entre 2002 et 2010) correspondait bien davantage à une cible de long terme qu'à une cible réellement crédible à un horizon d'une dizaine d'années. Il est d'ailleurs tout à fait possible – et probablement utile – de définir plusieurs horizons pour des niveaux de cibles différents, permettant de

présenter une forme de sentier vers une cible de moyen-long terme.

Horizon temporel, trajectoire et révision à mi-parcours

Cette question du sentier associé aux cibles a été relativement peu présente dans le débat communautaire jusqu'à aujourd'hui, même si des objectifs intermédiaires avaient été définis en 2001 au Conseil de Stockholm pour l'année 2005 et qu'elle apparaît explicitement dans les programmes de moyen terme au plan budgétaire. On peut cependant se demander si cela ne tendait pas à affaiblir la portée des cibles retenues, quand les horizons allaient au-delà de quelques années et en particulier pour un horizon d'une dizaine d'années. Dans le cas des cibles européennes, il semble en effet difficile d'adopter des cibles pour une durée de 10 ans sans précisions sur le(s) sentier(s) pour y parvenir.

L'accord de 2010 est, en ce sens, important car il prévoit explicitement un exercice de révision à mi-parcours des cibles adoptées. En effet, les évolutions économiques et de l'emploi au cours des derniers semestres rendaient les perspectives très incertaines. En particulier, l'adoption de cibles d'emploi et de réduction de la pauvreté renvoyant à 10 ans dans le futur aurait pu paraître très déconnectée des évolutions réelles, si elle n'avait pas été accompagnée d'éléments d'appréciation intermédiaires sur le sentier permettant d'y parvenir. Pour la cible de réduction de la pauvreté, cela permettra en principe également de bénéficier des possibles évolutions de l'outil d'observation d'ici à 2015 (cf. premier article de ce dossier).

ENCADRÉ 3

La déclinaison de la cible européenne pour la France

La déclinaison de la cible européenne s'est faite sur la base de la cible française de réduction d'un tiers de l'indicateur du taux de pauvreté ancrée dans le temps (pour la première moitié de la période 2010-2020, correspondant aux années de revenus de la cible française 2007-2012)¹.

La contribution à l'objectif européen de réduction au cours de la décennie de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues de la cible nationale de réduction de un tiers de la pauvreté ancrée dans le temps en 5 ans a pu être estimée sur la base de trois autres cibles nationales, qui font l'objet d'un suivi régulier au travers du tableau de bord, consacré par le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 :

- Réduction de 15% du nombre de personnes pauvres (au sens de la pauvreté monétaire à 60% du niveau de vie médian).
- Réduction de 15% du nombre de personnes pauvres en conditions de vie.
- Réduction de 10% de la proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé.

Ces trois dimensions recourent, en effet, celles retenues pour la cible européenne. La dimension de la pauvreté monétaire est commune. Les définitions des dimensions de pauvreté en conditions de vie et de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé sont très proches de l'approche européenne, même si elles sont estimées sur des sources différentes et avec des définitions qui diffèrent. Il en résulterait une baisse d'environ 1,6 million de personnes pauvres au sens monétaire, en conditions de vie ou ayant un faible lien avec le marché du travail entre 2007 et 2012², qui est à mettre en regard de la cible de réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres en 10 ans.

Exprimée en pourcentage de la population pauvre ou exclue en 2007 (année de départ de la cible européenne), cela représente une réduction de 14% environ pour la contribution française, contre 17% environ pour la cible européenne. Cette estimation de la contribution de la cible nationale à la cible européenne paraît ainsi cohérente avec l'ambition commune européenne d'ici 2020, cela d'autant que la France connaît des performances en matière de taux de pauvreté plus favorables que la moyenne européenne (cf. *supra*) et que cette estimation ne porte sur un horizon que de 5 ans, contre 10 ans pour la cible européenne.

1. Cette cible porte sur une période de 5 ans, en vertu de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA (article 1, alinéa 4) et est accompagnée de l'annonce d'une révision à l'issue de la période de 5 ans. Cela revient donc à retenir pour la déclinaison française de la cible européenne une période de 5 ans, plus courte que celle sur laquelle porte la stratégie UE2020, mais qui correspond toutefois à l'horizon de la révision à mi-parcours de la cible européenne, d'ores et déjà prévue.

2. L'estimation a été conduite de manière à appliquer la réduction de 15% sur le nombre de personnes pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie et 10% sur l'ensemble des personnes ayant une faible intensité de l'emploi, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie.

Bibliographie

- Bontout O., Delautre G., 2010, «Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000», *Les travaux de l'Observatoire*, ONPES, 2009-2010. (www.onpes.gouv.fr)
- Bourgeois A., Delautre G., 2010, «Comparaison européenne des dépenses et des ressources de protection sociale», *Comptes de la protection sociale, Document de travail*, n° 147, juillet, DREES
- Collectif d'auteurs, 2009, «Nouvelles questions sociales dans l'Europe en mutation», *Dossier Solidarité Santé*, hors série. DREES
- Palier B., 2009, «L'Europe et les États-providence», *Sociologie du travail*, vol. 51, n° 4.
- Elbaum M., 2008, *Économie politique de la protection sociale*, PUF, Quadriges.
- Caussat L., Lelièvre M., 2007, «Les indicateurs européens de cohésion sociale», *Études et Résultats*, DREES, n° 549.
- Quintin O., Favarel-Dapas B., 2007, *L'Europe sociale, La documentation française*.
- Bourgault J., 2006, «Les réformes budgétaires de type managérial: observations chez quelques précurseurs», *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n° 117, p. 69-83
- CAS, 2006, Actes du séminaire «Europe sociale».
- La dimension européenne des politiques sociales, 2006, Rapport annuel, IGAS,
- Perret B., 2006, «De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)», *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n° 117.
- Atkinson A. B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2005, Taking forward the EU social inclusion process, An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Atkinson A. B., Marlier E., Nolan B., 2004, «Indicators and targets for social inclusion in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, pp. 47-75.
- Caussat L., Lelièvre M., 2004, «Construire des indicateurs européens de pensions: une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite», *Dossiers Solidarité Santé*, DREES, n° 2
- CGP, 1999, Emploi, négociations collectives, protection sociale: vers quelle Europe sociale?, Rapport du Commissariat Général au Plan par le groupe présidé par Joël Maurice.

Un fort développement des expériences nationales de cibles quantifiées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté pendant la décennie 2000

G. DELAUTRE

L'ADOPTION de la cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion prend appui sur les démarches déjà mises en œuvre dans de nombreux États membres au cours de la dernière décennie. Ainsi, en 2008, plus de la moitié des pays européens (15 sur 27) s'étaient dotés de cibles de réduction de la pauvreté. Si la plupart de ces cibles renvoyaient à la dimension de la pauvreté monétaire, l'ambition et la nature de ces cibles étaient toutefois variables. Celles-ci pouvaient concerner la population totale, ou des populations particulières (jeunes, personnes âgées), elles pouvaient s'appuyer sur un indicateur de pauvreté monétaire relative, ou de pauvreté monétaire absolue ou encore de pauvreté « sévère » combinant un indicateur de pauvreté monétaire et un indicateur de pauvreté en conditions de vie, l'objectif de réduction pouvait être en outre plus ou moins ambitieux et porter sur une période de temps plus ou moins longue.

Cet article rend compte des expériences nationales de cibles quantifiées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté au cours de la décennie 2000 sur la base des rapports nationaux (couvrant la période 2008-2010) de stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale établis dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination et présente donc plus

particulièrement l'expérience du Royaume-Uni, un des pays précurseurs de cette démarche dans le domaine de la pauvreté des enfants. Il montre la difficulté à établir un consensus autour d'objectifs nationaux quantifiés, même si ceux-ci apparaissent comme un outil puissant pour la gestion publique et le débat démocratique.

Un développement des expériences nationales de cibles de lutte contre la pauvreté

Une majorité de pays avaient défini des cibles dans le domaine de la lutte contre la pauvreté à la fin de la décennie 2000

Plusieurs expériences nationales présentées dans les plans nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale montrent l'intérêt à la fois pour la gestion publique et pour le débat démocratique de ce type d'outils¹. Un certain nombre d'États membres ont décliné au niveau national au cours de la décennie 2000 certaines cibles européennes, en particulier en matière d'emploi

1. On couvre ici les cibles d'impacts ou de résultats des politiques sociales (comme par exemple, le niveau d'emploi et de pauvreté, etc.), mais pas les objectifs quantitatifs de moyens (comme l'ouverture de services de garde d'enfants, de logements sociaux, etc.)

(emploi total, des seniors, des femmes) ou de sorties précoces du système éducatif.

Si dans le domaine social, les exemples d'utilisation de cibles quantifiées se sont multipliés, ils sont toutefois restés moins nombreux. Parmi ceux-ci on peut citer les exemples britanniques et irlandais. Ces deux pays se sont en effet engagés dans cette voie dès la fin des années 90 avant d'être suivis par l'Espagne, la Grèce ou encore le Portugal² (cf. Étude d'Atkinson *et al.* (2005) établie sur la base des rapports nationaux sur l'inclusion sociale 2003-2005).

À la fin de la décennie 2000 une majorité de pays européens avaient ainsi instauré des cibles de pauvreté au niveau national (15 sur 27, sur la base d'une analyse des rapports nationaux portant sur la période 2008-2010, cf. tableau 1). L'importance accordée à ces cibles dans les stratégies nationales de politique sociale est toutefois difficile à estimer sur la seule base des rapports nationaux de degré d'insertion. Il semble par exemple que seuls la France et le Royaume-Uni aient développé cette démarche jusqu'à l'inscription de ces cibles et l'organisation de leur suivi dans la loi.

Seuls trois pays avaient choisi de définir une cible portant exclusivement sur la population totale (cf. annexe). Quatre États membres avaient suivi l'exemple britannique en se concentrant exclusivement sur la pauvreté infantile (Autriche, Belgique, Finlande et Hongrie). Enfin, sept autres pays, avaient décidé de définir plusieurs populations et donc plusieurs cibles : population totale, enfants, personnes âgées, personnes isolées, familles monoparentales ou encore personnes d'âge actif (Bulgarie, Chypre, Slovaquie, France, Estonie et Grèce).

Dans une grande majorité des cas, l'indicateur central était un indicateur de pauvreté monétaire relative. Toutefois dans certains pays, cet indicateur était remplacé ou complété par un indicateur clé de taux pauvreté ancrée dans le temps (Royaume-Uni et France), de pauvreté absolue (Estonie), de pauvreté sévère, c'est-à-dire de pauvreté où vient se cumuler pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie (Irlande, Royaume-Uni) ou d'intensité de la pauvreté (Grèce).

On peut également mentionner le cas atypique de la Pologne qui avait défini des cibles à l'horizon 2010, portant sur la distribution des revenus (rapprocher l'indice de Gini de la

moyenne européenne), le niveau d'éducation et l'espérance de vie en bonne santé (qui vise à se rapprocher de la moyenne européenne). Quelques États membres établissaient aussi des objectifs chiffrés de diminution du nombre de sans-abris (par exemple, Royaume-Uni, Pays-Bas et Finlande).

TABLEAU 1

Les États membres ayant mis en place des cibles de réduction de la pauvreté en 2008

		Populations cibles		
		Population totale	Enfants	Multiples
Type d'indicateurs	Pauvreté monétaire relative	Lituanie et Lettonie	Autriche, Belgique, Finlande et Hongrie	Bulgarie, Chypre, Slovaquie et Grèce
	Combinaison d'indicateurs	Irlande	Royaume-Uni	France (*), Estonie et Grèce

Sources • Rapport nationaux de protection sociale et d'inclusion sociale 2008-2010. (*) La France s'est dotée d'une cible principale portant sur la population totale et un indicateur de taux de pauvreté ancrée dans le temps, complétée par d'autres cibles basées sur d'autres indicateurs et couvrant plusieurs sous-populations (enfants, jeunes, personnes âgées, etc.).

En France, un développement relativement tardif et fortement institutionnalisé

La France s'est engagée dans la voie de l'adoption de cibles de réduction de la pauvreté à partir de 2007 avec la fixation en juillet 2007, par le président de la République, d'un objectif chiffré consistant à réduire la pauvreté ancrée dans le temps d'un tiers en cinq ans, objectif repris dans le cadre de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA. Pour le suivi de cet objectif et plus largement le suivi de la pauvreté dans toutes ces dimensions un tableau de bord a été élaboré et adopté par décret en Conseil d'État en mai 2009. Ce tableau de bord est le résultat d'une concertation avec les principales associations de lutte contre la pauvreté et les partenaires sociaux. Il comporte la cible principale consistant à réduire d'un tiers entre 2007 et 2012 le taux de pauvreté ancrée dans le temps (ancrée au niveau de 2006) et dix-sept cibles secondaires. Il réunit en outre 38 indicateurs relatifs à 11 objectifs thématiques³ (cf. rapport au Parlement

2. Dans le cas de l'Espagne, il s'agissait de réduire le nombre de personnes ayant un niveau de revenu inférieur à 60 % de la médiane de 2 points sur la durée du plan. Pour la Grèce, le but était de faire converger à l'horizon 2010, le taux de pauvreté vers la moyenne européenne (EU15). Pour le Portugal, le but était que le taux de pauvreté soit réduit de 3 points à l'horizon 2005.

3. Lutter contre la pauvreté et les inégalités ; lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie ; lutter contre la pauvreté des enfants ; lutter contre la pauvreté des jeunes ; lutter contre la pauvreté des personnes âgées ; lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi ; favoriser l'accès à l'emploi ; favoriser l'accès au logement et le maintien dans le logement ; favoriser l'accès à l'éducation et à la formation ; favoriser l'accès aux soins ; lutter contre l'exclusion bancaire.

2011 et ses annexes). Les cibles secondaires couvrent plusieurs dimensions de la pauvreté : monétaire, ancrée dans le temps, selon l'âge, selon la situation au regard de l'emploi (la pauvreté laborieuse et l'accès à l'emploi), la pauvreté en conditions de vie, les difficultés de logement, les difficultés scolaires, l'accès aux soins ou encore le surendettement. Cette démarche de fixation de cible quantifiée tout à fait inédite en droit social français, rappelle en certains points les développements en cours au Royaume-Uni (cf. section 2).

Des cibles d'une ambition variable selon les États membres

Il est toutefois difficile d'estimer le niveau d'ambition et plus encore de crédibilité des cibles inscrites par les États membres dans leurs rapports nationaux. De nombreux éléments entrent en effet en jeu, comme le niveau au départ de la dimension de la pauvreté qui est ciblée, l'horizon temporel fixé ou encore le niveau de développement du pays et les moyens mis en œuvre par le gouvernement.

S'agissant des États qui ont défini une cible portant sur la population totale et en termes de pauvreté monétaire relative, on peut observer que quatre d'entre eux avaient retenu l'horizon de la période du rapport (2008-2010) comme période de référence de cette cible (soit deux ou trois ans), et que pour ces pays, le niveau d'ambition se situait entre la stabilité du taux de pauvreté et une réduction de deux points (tableau 2). Trois pays avaient défini une période de référence plus longue, entre cinq ans pour la France et sept ans pour la Lettonie et la Grèce et des cibles dont le niveau se situait entre environ deux et cinq points de taux de pauvreté.

S'agissant des États qui avaient défini une cible portant sur la pauvreté des enfants, on peut en revanche observer une plus grande proximité dans le niveau de ces cibles, puisque dans quasiment tous ces pays, l'ambition était de réduire le taux de pauvreté monétaire relative des enfants d'environ 4 à 5 points de pourcentage. La période de référence variait cependant là aussi entre cinq ans (en France) et dix ans (en Autriche). Le Royaume-Uni se distinguait des autres pays par un niveau d'ambition plus élevé (environ 12 points de moins) et un horizon temporel particulièrement long (vingt

ans), avec en outre un processus de définition et de révision de cette cible particulièrement long par rapport aux autres États membres (cf. section 2).

TABLEAU 2

Les cibles portant sur la pauvreté monétaire relative de la population totale en 2008

	Niveau de la cible	Durée (période)
Bulgarie	Maintenir le taux en dessous de 15 % (13,9 % en 2006)	3 ans (2007-2010)
Chypre	Diminuer de 2 points (de 16 % à 14 %)	2 ans (2008-2010)
France (*)	Diminuer de 15 % (13,4 % en 2007)	5 ans (2007-2012)
Grèce	Diminuer de 5 points (de 21 % à 16 %)	7 ans (2006-2013)
Lituanie	Atteindre la moyenne européenne (estimée à 16 % en 2013, depuis un niveau en 2006 de 20 %)	7 ans (2006-2013)
Lettonie	Diminuer de 2 points (23 % en 2006)	2 ans (2008-2010)
Slovénie	Diminuer de 0,7 point (de 11,7 % à 11 %)	2 ans (2008-2010)

(*) Cible complémentaire.

Pauvreté et inclusion : le cas du Royaume-Uni

L'exemple britannique est particulièrement intéressant dans la mesure où il montre les difficultés de mise en place d'une telle démarche, mais aussi le rôle qu'elle peut jouer pour la définition des politiques publiques relatives à la pauvreté.

Annoncé en mars 1999⁴, puis formalisé dans le projet de budget rendu au Parlement en novembre de la même année, l'objectif « d'éradiquer la pauvreté infantile en une génération »⁵ a cristallisé les débats relatifs à la politique sociale au cours de la dernière décennie outre-manche et a sous-tendu une bonne partie des nouveaux dispositifs publics mis en place, en particulier les crédits d'impôts ou encore le *New Deal for Lone Parents*⁶ (Delautre, 2008). S'il est important de noter que les Britanniques se sont ainsi dotés d'un cadre de gestion par les résultats, le choix de la cible fut cependant

4. Annonce faite lors de la Beveridge Lecture : « Our historic aim will be for ours to be the first generation to end child poverty, and it will take a generation. It is a 20-year mission but I believe it can be done » (Kennedy and Townsend, 2009).

5. En effet, le taux de pauvreté des moins de 18 ans au Royaume-Uni était à l'époque l'un des plus élevés en Europe.

6. Comme l'indique un rapport du Comité de la Protection Sociale (Commission Européenne 2008), la stratégie britannique de lutte contre la pauvreté infantile peut se résumer ainsi : « »

difficile à établir (la cible n'a été clairement définie et inscrite dans la loi qu'en 2010).

TABLEAU 3
Les cibles en termes de pauvreté monétaire relative des enfants (moins de 18 ans)

	Niveau de la cible	Durée (période)
Autriche	Réduire d'un tiers (de 15 % à 10 %)	10 ans (2006-2016)
Belgique (**)	Diminuer de 5,4 points (de 17,4 % à 12 %)	6 ans (2004-2010)
Estonie	Diminuer de 4,7 points (21,5 % à 16,8 %)	6 ans (2004-2010)
France (*)	Réduire d'un tiers (depuis 16,7 % en 2007)	5 ans (2007-2012)
Hongrie (**)	Réduire d'un quart (depuis 19 % en 2006)	7 ans (2006-2013)
Slovaquie (**)	Diminuer de 4 points par rapport à 2004 (***)	7 ans (2004-2011)
Royaume-Uni	Réduire la proportion à moins de 10 % (21,8 % en 2008-2009)	21 ans (1999-2010-2020)

7. Certaines cibles sont sous la responsabilité partagée de plusieurs ministres et administrations.

8. Travaux réalisés à partir de données administratives (comme le *Longitudinal Study du Department of Work and Pensions*) ou de données d'enquêtes mises en œuvre par le *Office for National Statistics* (comme l'enquête Force de travail ou le *Family Resources Survey*) ainsi que des recherches plus opérationnelles sur la mise en œuvre des programmes.

9. Organisés selon le cycle de vie, enfance, âge actif et vieillesse auxquels s'ajoute une série d'indicateurs concernant les personnes vivant dans des zones défavorisées.

10. D'autres administrations mènent et publient également de nombreuses études d'évaluation dans le domaine de la lutte contre la pauvreté infantile. On peut par exemple citer le *Department for Education and Skills* qui est entre autres chargé de l'évaluation des dispositifs d'accueil familial (*Sure Start* et son successeur, le *Children's Centre*).

11. On peut par exemple citer le travail de la qui dans son rapport annuel intitulé « » a procédé à un exercice de suivi critique et parallèle aux rapports gouvernementaux

(*) Cible complémentaire, (**) Moins de 16 ans, (***) Niveau inconnu en 2004, résultats les plus anciens disponibles par l'intermédiaire d'Eurostat pour 2005 : 18 %.

Une logique d'objectifs pour le suivi et l'évaluation des politiques sociales

La logique de gestion par les objectifs dans la mise en œuvre des politiques a connu une accélération à la fin des années 90 : à partir de 1998, des Accords de Service Public, les *Public Service Agreement* (PSA), engagent le gouvernement pour des périodes successives de trois ans sur des cibles clés de politiques publiques. Ces objectifs généraux sont déclinés en cibles d'impacts et/ou en objectifs de moyens.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la programmation triennale de dépenses publiques (*spending review*)⁷. D'après le rapport de stratégie nationale britannique, les PSA permettent de faire « la transparence » sur les objectifs du gouvernement et donnent un cadre pour rendre compte au public sur la mise en œuvre des politiques. Les systèmes d'information permettant le suivi de ces objectifs sont validés par le *National Audit Office* (Bourgault, 2006), l'organisme de contrôle public qui dépend du Parlement. Le suivi est réalisé dans le cadre de la procédure budgétaire et par les administrations qui rendent publics des travaux de recherches et/ou statistiques⁸. Cette gestion publique s'appuie concrètement sur la consultation relative aux choix politiques

(méthode des livres verts et blancs), et vise à assurer la transparence sur les objectifs à atteindre et la qualité scientifique du suivi et de l'évaluation de ces objectifs. Le cas de la politique de lutte contre la pauvreté infantile détaillé ci-dessous semble un bon exemple de mise en œuvre de ce mode de gestion.

Mise en œuvre dans le domaine de la lutte contre la pauvreté des enfants

Le *Department for Work and Pensions* (DWP, principale administration en charge des politiques sociales) assure le suivi de la pauvreté au travers d'une série de rapports annuels : le *Households Below Average Income* qui fournit des données sur la distribution des revenus au Royaume-Uni, le rapport de performance qui fait le point sur l'atteinte des cibles du PSA et enfin la série des rapports *Opportunity for all* (encadré 1). Les rapports *Opportunity for all* ont permis entre 1999 et 2007 (dernière année de leur parution) de présenter la stratégie dans le domaine de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que de rendre compte des résultats des politiques mises en œuvre. Une série de 45 indicateurs étaient suivis et mis à la disposition du public⁹.

De plus, de nombreuses études d'évaluation de programmes sont menées au DWP¹⁰ (le plus souvent sous-traitées à des centres de recherche) et rendues publiques. Des organismes indépendants, think tanks, fondations ou associations, participent également au schéma d'évaluation des politiques sociales en menant ou en finançant des études et des recherches ne relevant pas de la commande politique ou administrative¹¹. Parmi les organisations les plus actives dans le domaine, on peut citer la *Joseph Rowntree Foundation*, l'*Institute for Fiscal Studies* et la *New Policy Institute*, le *Child Poverty Action Group* et *Save the Children*.

L'adoption de l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants a également conduit à une réorganisation profonde de l'administration (Dollé, 2005) : création d'une *Social exclusion task force* rattachée au Premier ministre, création du *Department for Work and Pensions* (DWP), implication forte du ministère des finances (*HM Treasury*) responsable entre autres, de la gestion des crédits d'impôts et de la procédure de suivi des cibles quanti-

fiées, enfin en 2007, mise en place d'une *Child Poverty Unit* qui rassemble les responsables du DWP, de *HM Treasury* et du *Department for Children, Schools and Families* (DCSF).

Un choix difficile d'indicateurs et de cibles quantifiées de réduction de la pauvreté

Le processus de définition des cibles quantifiées associées à l'objectif de long terme d'éradication de la pauvreté infantile (à l'horizon 2020) a été long et a suivi plusieurs étapes, avant de trouver une conclusion en mars 2010 avec le *Child Poverty Act* et donc leur inscription dans la loi (*cf. infra* et encadré 2).

Jusqu'à cette inscription dans la loi, les seules cibles clairement définies étaient des cibles intermédiaires à l'horizon 2004-2005 puis à l'horizon 2010-2011. Dans le *Spending Review* de 2000, la cible consistait ainsi à «faire des progrès substantiels dans l'éradication de la pauvreté infantile en réduisant le nombre d'enfants pauvres d'un quart d'ici à 2004», formulation qui a été prolongée et précisée dans les *Spending Review* de 2002 et 2004¹². À la suite, le *Spending Review* 2007 établissait l'objectif de «diviser par deux le nombre d'enfants pauvres d'ici à 2010-2011, en vue

d'éradiquer la pauvreté infantile d'ici à 2020». Comme le notait en 2004 la Commission Travail et Retraites de la Chambre des Communes (*Work and Pensions Committee, House of Commons* 2004), une certaine ambiguïté subsistait toutefois quant à l'objectif de long terme (à l'horizon 2020) de la politique de lutte contre la pauvreté des enfants. Cette ambiguïté n'avait pas tout à fait été levée par la publication des résultats d'une consultation sur la mesure de la pauvreté. Il était en effet difficile de dire sur la base de quel indicateur était suivi l'atteinte de l'objectif d'éradication, ni même ce que signifiait réellement «éradiquer» la pauvreté infantile (encadré 2).

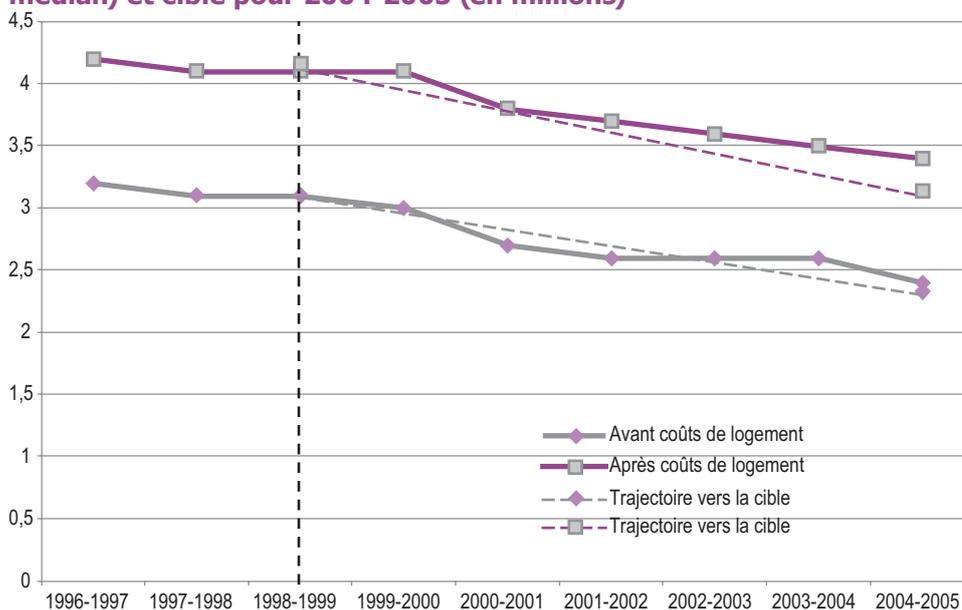
Après des premiers résultats positifs, la pauvreté a stagné

Dans la mesure où l'indicateur de suivi de la pauvreté a été modifié entre la fixation de la cible de 2004-2005 et celle de 2010-2011¹³, l'analyse de l'atteinte des objectifs de la politique de lutte contre la pauvreté infantile doit être faite par étapes.

En 1999, le gouvernement avait fixé comme objectif intermédiaire de réduire d'un quart le nombre d'enfants pauvres (au seuil de 60%

GRAPHIQUE 1

Évolution de la population des enfants en situation de pauvreté (60% du revenu médian) et cible pour 2004-2005 (en millions)



Source • DWP- HBAI 2004-2005.
Champ • Grande-Bretagne.

12. « Réduire d'un quart le nombre d'enfants pauvres d'ici à 2004, comme une contribution à la division par deux de leur nombre d'ici à 2010-2011 afin d'éradiquer la pauvreté infantile d'ici à 2020. »

13. Trois modifications ont été opérées (Kennedy *et al.*, 2009). Premièrement, il a été décidé pour la cible de 2010-2011 d'utiliser une mesure avant coût du logement alors que rien n'était précisé auparavant. Ensuite, l'Irlande du Nord a été incluse dans l'analyse (passage d'une mesure Grande-Bretagne à une mesure Royaume-Uni). Enfin, le système d'échelle d'équivalence a été modifié en passant du système Mc Clements au système de l'OCDE en vigueur usuellement dans les comparaisons internationales.

du revenu médian) à l'horizon 2004-2005. L'indicateur était mesuré avant et après la prise en compte des coûts de logement. Cette cible avait quasiment été atteinte selon la mesure avant coût du logement. En revanche, selon la mesure alternative, le résultat était assez éloigné de la cible (d'environ 300 000) (graphique 1).

Au regard des objectifs actualisés dans le PSA de 2007, si la pauvreté a beaucoup diminué dans les premières années, la situation s'est relativement stabilisée depuis 2004 (graphique 2). S'agissant de l'indicateur de pauvreté relative qui correspond à une cible de diminution de moitié de la pauvreté infantile d'ici à 2010-2011, le nombre d'enfants pauvres a baissé jusqu'en 2004-2005 avant d'augmenter légèrement par la suite. La proportion d'enfants pauvres au seuil de 60 % du revenu médian est ainsi passée de 26 % à 21 % entre 1998-1999 et 2004-2005 avant de se stabiliser autour de 22 %¹⁴. Le nombre d'enfants pauvres selon l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps a fortement diminué dans les premières années avant de connaître une stabilisation à partir de 2004-2005 (autour de 1,6 million à 1,7 million d'enfants, soit environ 12 % à 13 %). Enfin, l'indicateur combinant faible revenu et pauvreté en conditions de vie est globalement stable depuis sa première estima-

tion en 2004-2005 (2,2 millions d'enfants, soit 17 %).

Au regard de ce diagnostic et en prenant en compte le nouveau contexte de crise économique, la cible intermédiaire de réduction de la pauvreté (relative) en 2010 peut paraître inaccessible. D'après les travaux de l'Institute for Fiscal Studies (Brewer *et al.*, 2009), le nombre d'enfants pauvres devrait se situer autour de 2,3 millions (soit 600 000 enfants de plus que la cible) si on s'en tient aux choix politiques opérés entre 2007 et 2008. La plupart des experts émettent d'ailleurs des doutes sur la capacité à atteindre l'objectif de long terme en l'absence de nouvelles mesures¹⁵. Certains experts ont suggéré de réviser la politique gouvernementale en agissant sur le montant des allocations et des crédits d'impôts et en améliorant le revenu primaire des ménages sur le long terme (par l'amélioration du système éducatif¹⁶, la lutte pour l'égalité de rémunération entre hommes et femmes et l'accès aux services de garde d'enfants). Faisant le constat que plus de la moitié des enfants pauvres vivent dans un ménage où au moins un parent travaille, plusieurs experts liés à la *Joseph Rowntree Foundation*, ont ainsi estimé que la politique de lutte contre la pauvreté du gouvernement était désormais «largement épuisée» (Palmer *et al.*, 2007).

14. On peut en outre noter que le taux de pauvreté infantile au seuil de 50 % est resté globalement stable autour de 11 % depuis 2001-2002, ce qui laisse à penser que la stratégie de *make work pay* du gouvernement a surtout bénéficié aux ménages qui étaient les plus proches du seuil de pauvreté à 60 %.

15. Brewer *et al.*, (2009) estiment ainsi que le niveau de pauvreté en 2020 pourrait être supérieur au niveau de 2006 du fait d'une augmentation moins rapide des crédits d'impôts et des prestations par rapport au revenu médian.

16. Beaucoup des futurs parents de 2020 sont encore à l'heure actuelle dans le système éducatif.

ENCADRÉ 1

Les indicateurs des rapports *Opportunity for all* (1999-2007)

De 1999 à 2007, le DWP a publié les rapports *Opportunity for All* couvrant les principales questions sociales. Trois indicateurs monétaires principaux de pauvreté infantile¹ étaient suivis dans le cadre de ces rapports (calculés avant et après l'imputation des coûts de logement) :

- un indicateur de taux de pauvreté monétaire infantile relative calculé et suivi selon trois seuils de pauvreté (50 %, 60 % et 70 % du revenu médian des ménages) ;
- un indicateur de pauvreté infantile ancrée dans le temps, basé sur les années 1998-1999, également calculé et suivi selon ces trois seuils de pauvreté différents (les seuils de pauvreté sont revalorisés de l'inflation) ;
- enfin, un indicateur de pauvreté persistante des enfants (pauvreté pendant au moins 3 ans dans les 4 dernières années) calculé et suivi selon deux seuils de pauvreté (60 % et 70 %).

Conformément à la conception multidimensionnelle de la pauvreté infantile défendue par le gouvernement (Dollé, 2005 et Join-Lambert, 2005), ces indicateurs monétaires étaient complétés par une série d'indicateurs portant soit sur d'autres dimensions de la pauvreté (comme le logement, l'obésité), soit correspondant à des conséquences ou des facteurs de la pauvreté (niveaux d'éducation, ménages sans emploi), soit enfin portant sur la mise en œuvre de la politique (comme le nombre de personnes prises en charge en hébergement temporaire)².

1. Un enfant est défini comme un individu de moins de 16 ans ou un individu de 16 à 18 ans non-marié et toujours dans le système éducatif.

2. Seuls les indicateurs portant sur les enfants vivant dans un ménage sans emploi et les indicateurs de pauvreté monétaire couvrent l'intégralité de la Grande-Bretagne, les autres ont une couverture qui se limite à l'Angleterre (sauf l'indicateur de mortalité infantile qui couvre également le Pays de Galles). Les trois gouvernements locaux d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles ont également mis en place des stratégies et des procédures de suivi autonomes (et plus ou moins élaborées) de la politique de lutte contre la pauvreté (en particulier infantile) en fonction des responsabilités politiques leur incombant.

Le *Child Poverty Act*: une relance de la stratégie d'éradication de la pauvreté infantile ?

Ces résultats mitigés, conjugués à l'action constante des groupes de pression ainsi que la crise économique ont conduit à la proposition d'un approfondissement de la politique mise en place depuis la fin des années 1990. Suite à un rapport commandé par le DWP en 2006 (Harker, 2006), un Livre blanc a été remis au Parlement en mars 2007 (DWP 2007). Ses propositions portaient sur trois domaines principaux: renforcer les droits et les devoirs des parents isolés, aider les personnes à rester et à progresser en emploi et enfin accroître la souplesse des mesures d'activation du *Job Centre Plus* pour mieux prendre en compte les besoins des parents.

Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté infantile (*HM Treasury et al.*, 2008), a repris les principes du rapport d'experts et les mêmes lignes directrices. Une série de mesures destinées à atteindre l'objectif de 2010 y étaient rassemblées: augmentation des allocations destinées aux parents, refonte des allocations d'invalidité, renforcement de l'obligation de travailler pour les parents isolés, confirmation des aides déjà expérimentées dans le cadre du *New Deal Plus for Lone Parents* pour favoriser le maintien en emploi (employment retention)

et obligation donnée aux autorités locales de garantir une offre suffisante de garde d'enfants pour les parents qui travaillent. À la suite de l'adoption de cette nouvelle stratégie et de la mobilisation des parties prenantes (autorités locales, prestataires de services, employeurs, communautés et familles)¹⁷, le gouvernement a déposé en juin 2009 un projet de loi qui proposait pour la première fois d'introduire dans la législation et d'explicitier plus clairement des cibles quantifiées de réduction de la pauvreté. L'ambition affichée était d'inscrire ces cibles dans la loi¹⁸. Ainsi, la loi de mars 2010, retient quatre indicateurs de suivi de l'objectif: pauvreté relative, combinaison de faibles revenus et pauvreté en conditions de vie, pauvreté persistante et enfin taux de pauvreté ancré dans le temps¹⁹. Cette loi implique ainsi la mise en place d'un nouveau processus de suivi de la pauvreté infantile pour le gouvernement. L'obligation lui est, en effet, faite de publier tous les 3 ans un document de stratégie de lutte contre la pauvreté infantile et de rapporter annuellement au Parlement sur le niveau d'atteinte des cibles. Elle prévoit, également, la mise en place d'une commission d'experts en vue de conseiller le gouvernement sur sa stratégie (il est prévu de publier les avis de cette commission). En outre, en introduisant une obligation de consultation

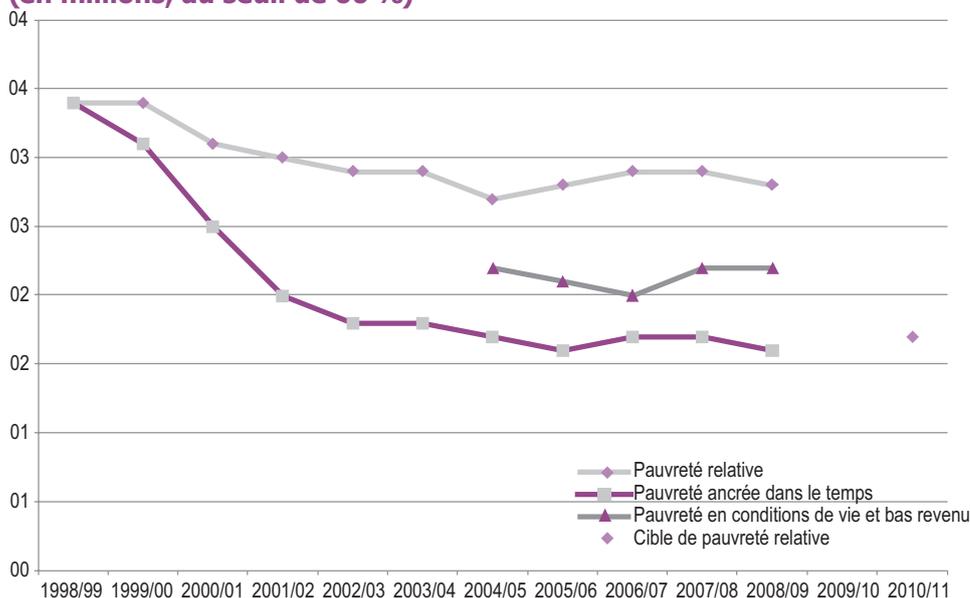
17. On peut également mentionner la création à la fin 2007, d'une *Child Poverty Unit* réunissant des représentants des administrations centrales (DWP, Department for Children, Schools and Families et HM Treasury) et ayant pour but d'explorer des nouvelles approches dans la lutte contre la pauvreté infantile au niveau local (ex.: mise en place d'expériences pilotes).

18. Plusieurs commentateurs ont comparé la proposition de *Child Poverty Bill* avec un autre élément de législation récent, le *Climate Change Act* de 2008 qui avait introduit des cibles chiffrées portant sur les rejets de dioxyde de carbone dans la loi (Kennedy et al., 2009).

19. On peut noter (Brewer, 2009) que le choix de ces indicateurs, essentiellement d'ordre monétaire, ne permet de couvrir que très partiellement une conception multidimensionnelle de la pauvreté qui était pourtant présente à l'origine dans les rapports *Opportunity for all* (en effet, seul le second indicateur porte sur une combinaison faible revenu/pauvreté en conditions de vie).

GRAPHIQUE 2

Évolution de la population des enfants en situation de pauvreté selon les trois indicateurs principaux et cible pour 2010-2011 (en millions, au seuil de 60%)



ENCADRÉ 2

Le processus de définition des cibles à moyen et long terme

Le processus de fixation des objectifs chiffrés de lutte contre la pauvreté a pris plusieurs années. La première cible intermédiaire est apparue dans le PSA du *Spending Review* de 2000 dans lequel il était imposé au gouvernement de réduire d'un quart le nombre d'enfants pauvres selon un critère de pauvreté relative au seuil de 60% du revenu médian d'ici à 2004.

Cette cible a été prolongée dans le PSA du *Spending Review* de 2007 qui déterminait trois indicateurs de suivi de la pauvreté infantile à l'horizon 2010-2011 : le nombre d'enfants en situation de pauvreté ancrée dans le temps (*absolute poverty*) au seuil de 60% du revenu médian de l'année 1998-1999, le nombre d'enfants en situation de pauvreté relative toujours au seuil de 60% et enfin le nombre d'enfants dans une situation combinant un faible revenu (mesuré au seuil de 70% du revenu médian) et une situation de pauvreté en conditions de vie¹. La nouvelle cible intermédiaire portait uniquement sur le second indicateur qui devait être réduit de moitié d'ici à 2010-2011.

Pour autant, si des cibles de moyen terme avaient été fixées, un certain flou persistait sur l'indicateur servant au suivi de l'objectif de long terme (que signifie « éradiquer la pauvreté infantile » ?). En avril 2002, le gouvernement britannique avait lancé une large consultation sur la mesure de la pauvreté à long terme auprès des chercheurs, des organisations luttant contre la pauvreté infantile et de tous les citoyens désireux de donner leur avis sur la question. Outre la complexité du système d'indicateurs permettant de rendre des comptes au public, cette consultation était motivée par la nécessité de construire un consensus sur une mesure à long terme de l'objectif.

Parmi les quatre options proposées en avril 2002², le gouvernement avait ainsi décidé fin 2003 (DWP 2003) de retenir une approche par piliers reprenant les trois indicateurs de pauvreté mentionnés plus haut mais sans formuler de cibles explicites pour ces indicateurs : la pauvreté serait considérée comme étant en diminution quand les trois indicateurs seraient en baisse (le ministère indiquant par ailleurs qu'il ne serait pas possible d'atteindre le niveau de « zéro pauvreté relative »).

De plus, le DWP suggérerait de définir l'objectif d'éradication comme une situation où l'indicateur de pauvreté matérielle est proche de zéro et où le taux de pauvreté relative est « parmi les meilleurs en Europe »³. Ce choix fut à l'époque critiqué par de nombreuses parties prenantes. Pour la Commission Travail et Retraites comme pour les associations de lutte contre la pauvreté infantile (CPAG 2004), atteindre un tel niveau de pauvreté infantile était « très différent de l'ambition [initiale] d'éradiquer la pauvreté en une génération »⁴.

Le *Child Poverty Act* de mars 2010 vint remédier à ces difficultés en explicitant les cibles quantifiées de long terme. Quatre cibles portant sur quatre indicateurs distincts sont définies à l'horizon 2020 :

- La pauvreté relative au seuil de 60% du revenu médian : réduire la proportion des enfants dans un ménage pauvre à moins de 10%.
- La combinaison d'un revenu faible et d'une situation de pauvreté en conditions de vie : réduire la proportion des familles à la fois pauvres en condition de vie et ayant un revenu faible (mesuré au seuil de 70% du revenu médian) à moins de 5%. La définition de la pauvreté en conditions de vie (*material deprivation*) devrait être précisée plus tard par le gouvernement et actualisée en fonction des changements possibles de niveau de vie dans la société.
- La pauvreté persistante : réduire la proportion des enfants connaissant des situations de pauvreté durables. La cible sera fixée d'ici à 2015 par le gouvernement sur la base des travaux confiés à l'Université d'Essex et se fondera sur une nouvelle enquête longitudinale nommée *Understanding Society*.
- La pauvreté ancrée dans le temps (*absolute poverty*) : Réduire la proportion des enfants vivant dans un ménage en situation de pauvreté mesurée au seuil de 60% fixé pour l'année 2010-2011, à moins de 5% (seuil revalorisé de l'inflation).

1. Les informations concernant les privations matérielles sont renseignées à partir de l'enquête *Family Resources Survey* (FRS) dans laquelle les ménages sont interrogés sur une liste d'items qui peuvent concerner les parents et les enfants. Cette liste d'items couvre un choix assez large de privations : accès aux biens de consommation courante, capacité à faire face à ses dépenses, accès à des activités ou à des espaces de loisir ou à des vacances, qualité du logement, activités relationnelles, etc. À chacun de ces items est affecté un nombre de points correspondant à sa fréquence dans la population totale. Est alors considéré comme un ménage connaissant des privations matérielles, un ménage ayant un score supérieur ou égal à un certain niveau (égal à 25 dans le PSA 2008-2010).

2. 1) Une approche multidimensionnelle ne retenant que quelques indicateurs principaux, 2) une approche par indice intégrant plusieurs indicateurs dans plusieurs dimensions, 3) ne retenir qu'un indicateur de *consistent poverty* combinant approche monétaire et matérielle et 4) une approche par « piliers » finalement retenue.

3. Plusieurs suggestions sont faites pour interpréter cette nouvelle cible de pauvreté relative : « Avoir un taux de pauvreté relative qui ne soit pas supérieur à la moyenne des trois ou quatre meilleurs pays en Europe » ou « Avoir un taux de pauvreté qui se situe à plus ou moins 2 points autour de la moyenne des trois meilleurs en Europe ». Toujours d'après ce document, atteindre un tel niveau signifierait que le Royaume-Uni se trouve dans une situation intermédiaire entre la situation de la Suède et du Danemark (soit entre 5% et 10% de pauvreté infantile).

4. Le *Child Poverty Action Group* a d'ailleurs proposé comme définition de la cible une situation où aucun enfant ne souffrirait de pauvreté relative durant plus d'un an.

des administrations, des autorités locales, des associations et des experts, cette loi crée un mécanisme de «pression mutuelle» entre les diverses parties prenantes afin de maintenir le sujet à l'agenda politique.

Les associations de lutte contre la pauvreté infantile ont initialement soutenu le projet de loi. Toutefois, à l'instar du *Child Poverty Action Group*, elles ont dans l'ensemble considéré que l'objectif de 10% de pauvreté relative n'était pas assez ambitieux (préférant une cible de 5%) et se sont interrogées sur la définition du rôle et de l'indépendance de la commission d'expertise. En outre, elles ont déploré le fait

que l'annonce du projet ait eu pour effet de mettre au second rang la question de l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2010. Pourtant, le niveau d'ambition de ces cibles peut paraître élevé au regard des tendances passées de ces indicateurs. Il est en effet prévu de réduire le niveau de la pauvreté relative de plus de la moitié d'ici à 2020 (de 22% en 2008 à moins de 10% en 2020) alors que celle-ci n'a diminué que de 4 points entre 1998 et 2008. De même, le taux de pauvreté ancrée dans le temps au seuil de 2010/2011 doit atteindre moins de 5% alors que cet indicateur est passé de 26% à 12% pendant la mandature travailliste.

Bibliographie

- Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale, 2010, Rapport au parlement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans.
- Brewer M., 2009, «What's the point of the Child Poverty Bill?», *IFS Observation*.
- Brewer M., Browne J., Joyce R., Sutherland H., 2009, «Micro-simulating child poverty in 2010 and 2020», *IFS Commentaries*, n° 108.
- Kennedy S., Townsend I., 2009, Child Poverty Bill, Research paper 09/62, House of Commons.
- Brewer M., Alastair M., Philips D., Sibieta L., 2008, «Poverty and Inequality in the UK, The Institute for Fiscal Studies», *IFS Commentary*, n° 105.
- Delautre G., 2008, «Dix ans de New Deal for Lone Parents au Royaume-Uni», *Revue française des affaires sociales*, avril, n° 1.
- DWP, 2008a, Households Below Average Income, An analysis of the income distribution 1994-1995/2006-2007.
- DWP, 2008b, Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future, décembre.
- Gregg P., 2008, Realising Potential: a vision for Personalised conditionality and support, an independent report to the DWP, décembre.
- HM Treasury, Department for work&pensions, department for children, schools and families, 2008, Ending child poverty: everybody's business, mars.
- Social protection committee, 2008, Child poverty and well-being in the EU—current status and way forward, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, January.
- Commission européenne, 2007, Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, mars.
- DWP, 2007, DWP Autumn Performance Report 2007, progress against Public Service Agreement targets.
- DWP, 2007, Opportunity for all—indicators update 2007, octobre.
- HM Government, 2007, PSA Delivery Agreement 9 : Halve the number of children in poverty by 2010-2011, on the way to eradicating child poverty by 2020, octobre.
- DWP, 2007, Working for Children, mars.
- HM Treasury, 2007 Pre-budget Report and Comprehensive Spending Review: Fairness and Opportunity for all, Public Service Agreements.
- Palmer G., Mac Innes T., Kenway P., 2007, Monitoring poverty and social exclusion 2007, Joseph Rowntree Foundation, décembre.
- Shaw J., 2007, Eradicating child poverty, Institute for Fiscal Studies, Economic Review, vol 24, n° 4, avril.
- Bourgault J., 2006, «Les réformes budgétaires de type managérial: observations chez quelques précurseurs», *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n° 117, p. 69-83.
- DWP, 2006, UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008.
- Evans M., Scarborough J., 2006, Can current policy end child poverty in Britain by 2020, Joseph Rowntree Foundation.
- Harker L., 2006, Delivering on Child Poverty: what would it take?, A report for the Department for Work and Pensions, novembre.
- Hirsch D., 2006, What will it take to end child poverty?, Joseph Rowntree Foundation.
- Willits M., 2006, «Measuring child poverty using material deprivation: possible approaches», Department for Work and Pensions, *Working Paper*, n° 28.
- Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2005, Taking forward the EU social inclusion process, An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- DWP, 2005, UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005: Implementation report.
- Dolle M., 2005, «L'expérience britannique de lutte contre la pauvreté. Leçons pour la France», *L'Économie politique*, 2005/2, n° 26, p. 58-65.
- Atkinson A.B., Marlier E., Nolan B., 2004, «Indicators and targets for social inclusion in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, pp. 47-75.
- Child poverty action group, 2004, The department for work and pensions new child poverty measures, note.

- HM Treasury, 2004, Child poverty review, juillet.
- House of commons, 2004, Child Poverty in the UK, Second report of session 2003-2004, Work and Pensions Committee, volume 1.
- DWP, 2003, Measuring child poverty, décembre.
- DWP, 2003, UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, juillet.
- Brewer M., Clark T., Goodman A., 2002, «The government's child poverty target: how much progress has been made?», *Institute for fiscal studies*, commentary 88.
- Department for work&pensions (DWP), 2002, Measuring child poverty—a consultation document, avril.
- DWP, 2001, UK National Action Plan on Social Inclusion 2001-2003.

ANNEXE 1

Les cibles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion retenues par les États de l'Union européenne

État membre	Population(s) cible(s)	Indicateur(s)	Cible(s)
Autriche	Enfants de moins de 18 ans	Taux de pauvreté relative	Réduire d'un tiers le taux de pauvreté entre 2006 et 2016 (passer de 15 % à 10 %)
Belgique	Enfants de moins de 16 ans	Taux de pauvreté relative	Réduire le pourcentage d'enfants pauvres de 17,4 % en 2004 ² à 12 % en 2010
Bulgarie	Population totale	Taux de pauvreté relative	Maintenir le taux de pauvreté en dessous de 15 % entre 2007-2010 (13,9 % en 2006 selon les données nationales).
	Enfants de moins de 15 ans	Revenu moyen des ménages	Augmenter le revenu moyen des ménages de 20 % entre 2007 et 2010.
	Familles nombreuses	Taux de pauvreté relative	Réduire le taux de pauvreté des enfants au-dessous de 15 % entre 2007 et 2010.
	Familles avec enfant(s)	Taux de pauvreté relative des ménages avec trois enfants ou plus Revenu moyen des ménages avec au moins un enfant	Réduire le taux de pauvreté des ménages avec trois enfants ou plus de 10 points entre 2007 et 2010. Augmenter le revenu moyen des ménages avec au moins un enfant de 20 % entre 2007 et 2010.
Chypre	Population totale	Taux de pauvreté relative	Réduire le taux de pauvreté de 16 % à 14 % entre 2008 et 2010.
	Personnes âgées de 65 ans et plus	Taux de pauvreté relative des personnes âgées de 65 ans et plus	Réduire le taux de pauvreté des personnes âgées de 52 % à 40 % d'ici à 2011.
	Personnes isolées	Taux de pauvreté relative des personnes isolées	Réduire le taux de pauvreté des personnes isolées de 43 % à 40 % entre 2008 et 2010.
	Familles monoparentales	Taux de pauvreté relative des parents isolés	Réduire le taux de pauvreté des parents isolés de 34 % à 30 % entre 2008 et 2010.
	Enfants de moins de 18 ans	Taux de pauvreté relative des enfants	Réduire le taux de pauvreté des enfants 11 % à 10 % entre 2008 et 2010.
	Personnes d'âges actifs (18-64 ans)	Proportion des enfants vivant dans un ménage sans emploi	Réduire la proportion des enfants vivant dans un ménage sans emploi de 3,7 % à 2,7 % entre 2008 et 2010.
Estonie	Enfants de moins de 16 ans	Taux de pauvreté absolue	Réduire la pauvreté infantile absolue de 20,3 % en 2004 à 6,2 % en 2010 (9,4 % en 2007).
		Taux de pauvreté relative	Réduire la pauvreté infantile relative de 21,5 % en 2004 à 16,8 % en 2010 (17,4 % en 2006).
	Personnes âgées de plus de 65 ans	Taux de pauvreté absolue	Réduire la pauvreté des personnes âgées absolue de 3,8 % en 2007 à 3,7 % en 2010.
		Taux de pauvreté relative	Atteindre un taux de pauvreté relative des personnes âgées relative de 35 % en 2010 (33,2 % en 2006).
Finlande	Familles pauvres	La part des familles ayant un « revenu faible »	Réduire la part des familles ayant un revenu faible au-dessous de 10 % (sur la période 2008-2010).
Grèce	Population totale	Taux de pauvreté relative	Réduire le taux de pauvreté de 21 % en 2006 à 16 % en 2013 (objectif intermédiaire en 2010 : 19 %).
	Enfants de moins de 18 ans	Intensité de la pauvreté Taux de pauvreté relative	Réduire l'intensité de la pauvreté de 26 % en 2006 à 20 % en 2013. Réduire le pourcentage des enfants en situation de pauvreté de 23 % en 2006 à 18 % en 2013.
Hongrie	Enfants de moins de 16 ans	Taux de pauvreté relative	Réduire d'un quart la pauvreté infantile entre 2006 et 2013 (niveau 2006 : 19 %).
Irlande	Population totale (dont enfants de moins de 16 ans)	Pauvreté « sévère » : Taux combinant pauvreté monétaire relative (60 % du revenu médian) et pauvreté en conditions de vie (au moins deux items dans une liste de onze)	L'objectif actuel est de réduire le taux de pauvreté « sévère », dont celle des enfants, à un niveau compris entre 2 % et 4 % d'ici à 2012 dans le but de l'éradiquer d'ici à 2016 (6,5 % en 2006). Le niveau de la cible a été plusieurs fois révisé du fait du succès de la politique de réduction de la pauvreté.

État membre	Population(s) cible(s)	Indicateur(s)	Cible(s)
Lettonie	Population totale	Taux de pauvreté relative	Réduire le taux de pauvreté relative de 2 points entre 2008 et 2010 (23 % en 2006).
Lituanie	Population totale	Taux de pauvreté relative	Atteindre un taux de pauvreté qui ne soit pas supérieur à la moyenne européenne en 2013 : 20 % en 2006, 17,5 % en 2010 et 16 % en 2013.
Pays-Bas	Enfants	ND	Réduire de moitié le nombre d'enfants ne pouvant participer à la société du fait de leur pauvreté entre 2008 et 2011
Slovénie	Population totale	Taux de pauvreté relative	Réduire le taux de pauvreté relative de 11,7 % à 11 % entre 2008 et 2010
	Personnes âgées	Taux de pauvreté relative des personnes âgées de plus de 65 ans	Réduire le taux de pauvreté relative des personnes âgées de plus de 65 ans de 20 % à 18 % entre 2008 et 2010
Slovaquie	Enfants de moins de 16 ans	Taux de pauvreté relative	Réduire de 4 points entre 2004 et 2011 (le taux était de 19 % en 2004 pour les 0-17 ans et de 17 % en 2007).
	Familles monoparentales (familles « incomplètes »)	Taux de pauvreté des familles monoparentales	S'approcher du niveau des quatre pays du Groupe de Visegrad (République Tchèque, Hongrie, Pologne, République Slovaque) d'ici à 2011.
	Famille avec enfants	Taux de pauvreté relative	Réduire la différence entre le taux de pauvreté relative des familles avec enfants et des familles sans enfants d'ici à 2011.
Royaume-Uni	Enfants de moins de 18 ans	Jusqu'en 2010 : Taux de pauvreté relative Complété par : - Un taux de pauvreté ancrée dans le temps (base 1998-1999) - Un taux de pauvreté combinant faible revenu (70 % du revenu médian) et pauvreté en conditions de vie ³ Cible modifiée en 2010 et inscrite dans la loi, <i>Child Poverty Act</i> définit quatre cibles portant sur quatre indicateurs distincts à l'horizon de 2020 : - La pauvreté relative au seuil de 60 % du revenu médian - La combinaison d'un revenu faible (mesuré au seuil de 70 % du revenu médian) et de pauvreté en conditions de vie (à définir). - La pauvreté persistante - La pauvreté ancrée dans le temps (<i>absolute poverty</i>)	Diminution de moitié de la pauvreté infantile entre 1998-1999 et 2010/2011 en vue d'une « éradication » en 2020. - Réduire la proportion des enfants dans un ménage pauvre à moins de 10 %. - Réduire la proportion des familles à la fois pauvres en condition de vie et ayant un revenu faible à moins de 5 %. - Cible non définie pour le moment. - Réduire la proportion des enfants vivant dans un ménage en situation de pauvreté mesurée au seuil de 60 % fixé pour l'année 2010/2011, à moins de 5 %.

Source • Rapports nationaux 2008-2010¹.

1. Les informations regroupées dans ce tableau proviennent des rapports nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010. Les données mentionnées sont les données reportées par les États membres dans leur rapport. Elles peuvent donc dans certains cas différer des données publiées par Eurostat à partir de l'enquête EU-SILC. Par ailleurs, certaines définitions des cibles peuvent parfois manquer de précision.

2. Taux modifié par la suite après une révision de EU-SILC et ramené à 15,5 %.

3. Les informations concernant les privations matérielles sont renseignées à partir de l'enquête Family Resources Survey (FRS) dans laquelle les ménages sont interrogés sur une liste d'items qui peuvent concerner les parents et les enfants. Cette liste d'items couvre un choix assez large de privations : accès aux biens de consommation courante, capacité à faire face à ses dépenses, accès à des activités ou à des espaces de loisirs ou à des vacances, qualité du logement, activités relationnelles, etc. À chacun de ces items est affecté un nombre de points correspondant à sa fréquence dans la population totale. Est alors considéré comme un ménage connaissant des privations matérielles, un ménage ayant un score supérieur ou égal à un certain niveau (égal à 25 dans le PSA 2008-2010).

Directeur de la publication : Baudouin Seys
Mise en page et secrétariat de rédaction : La Souris

ISSN: 1958-587X
