



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2011

FIXER DES OBJECTIFS
NATIONAUX DE RÉDUCTION DE LA
PAUVRETÉ

DUBLIN, 16-17 JUIN 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et inclusion



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2011

FIXER DES OBJECTIFS NATIONAUX DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ROBERT WALKER
UNIVERSITÉ D'OXFORD
DUBLIN, 16-17 JUIN 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et inclusion



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera:

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
Introduction	7
A. L'objectif européen de réduction de la pauvreté	9
B. L'approche irlandaise de la définition de la pauvreté et de la fixation d'objectifs	13
C. La fixation d'objectifs nationaux	19
D. La réalisation des objectifs	26
E. Conclusions	32
Annexes	35
Références	37





Résumé

Le 17 juin 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont annoncé que l'un des grands objectifs de la *Stratégie Europe 2020* serait de réduire de 20 millions au moins à l'horizon 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. Réunissant huit États membres (Belgique, Bulgarie, Finlande, Lettonie, Malte, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie), ainsi que la Croatie et la Norvège, le présent examen par les pairs a été organisé pour tirer les enseignements positifs de l'application par l'Irlande d'objectifs spécifiques dans ce domaine.

Le grand objectif européen est défini par rapport au nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (le risque de pauvreté (monétaire), la privation matérielle et le fait de vivre dans un ménage à faible intensité de travail ou sans emploi). La mesure du phénomène, qui traduit une conception multidimensionnelle de la pauvreté, est additive dans ce sens qu'une personne est comptabilisée comme pauvre à partir du moment où elle se situe en-deçà du seuil par rapport à n'importe laquelle des trois dimensions. Vingt-six des vingt-sept États membres se sont dotés de leurs propres objectifs nationaux en vue de contribuer à l'objectif collectif de réduction de la pauvreté fixé par l'Europe. Il leur était permis de s'écarter de la définition étayant le grand objectif européen et treize d'entre eux, y compris l'Irlande, ont fait usage de cette possibilité. La définition irlandaise a opté pour des variantes en ce qui concerne deux des trois composantes, en l'occurrence le risque de pauvreté et la privation matérielle, et recense les personnes exposées à l'un et à l'autre pour mesurer une « pauvreté persistante ». La méthode irlandaise ne se fonde donc pas sur l'addition mais sur le recoupement (ou l'intersection) de deux indices: il s'agit donc bien d'une mesure « multidimensionnelle » de la pauvreté alors que la mesure définie dans le cadre du grand objectif européen se contente d'utiliser des indicateurs multiples. Il en résulte que l'application de la définition irlandaise aboutit à un nombre beaucoup moins élevé de personnes comptabilisées comme pauvres que celui obtenu par la mesure européenne (4,2% contre 24%) et que les personnes incluses sont, de toute évidence, bien davantage défavorisées.

La mesure irlandaise de la pauvreté est le fruit de recherches, de discussions entre le gouvernement, les milieux académiques, les partenaires sociaux et la société civile, et d'une amélioration itérative au fil de quatorze années. Conçue pour identifier les personnes les plus défavorisées, elle tend à suggérer d'autres



priorités et stratégies que l'utilisation de la mesure qui étaye le grand objectif européen. Reflétant la diversité observée au sein de l'Union, les États membres qui ont participé à l'examen par les pairs illustrent un large éventail d'objectifs et de définitions nationaux différents. La Belgique a suivi le modèle européen; la Bulgarie et la Roumanie s'appuient uniquement sur la mesure du risque de pauvreté; et la Lettonie utilise conjointement la mesure du risque de pauvreté et celle de la faible intensité de travail. Comme indiqué plus haut, l'Irlande a opté pour des mesures intersectionnelles plutôt que complémentaires; Malte pourrait aller dans le même sens mais en utilisant d'autres indices; et, tout en ayant déjà fixé un objectif chiffré, la Finlande doit encore déterminer la définition précise à utiliser. Le Royaume-Uni conserve l'objectif fixé par la loi en matière de réduction de la pauvreté infantile, mais procède à un réexamen des paramètres à utiliser. Une analyse couvrant l'ensemble de l'Europe et des objectifs fixés montre que seuls cinq ou six États membres se sont dotés d'objectifs à la hauteur de l'ambition collective de l'UE.

6 Ces objectifs doivent être transparents pour favoriser la responsabilisation et l'engagement de la société civile, et impulser ainsi une réforme des politiques. Des incertitudes considérables subsistent néanmoins au niveau des États en termes de définitions, de stratégie, de priorités et d'objectifs intermédiaires; et au niveau européen en termes d'incitations et de sanctions à mettre en œuvre pour garantir un effort stratégique équivalent de la part de tous les États membres. La crise économique génère de nouveaux besoins qu'il faudra peut-être gérer avec des ressources budgétaires plus limitées. Elle pousse également les gouvernements à procéder à un certain écrémage, voire une certaine manipulation, en vue d'exagérer le succès de leurs actions. Les réponses stratégiques sont entravées par une pénurie de données sociales actualisées et de qualité, et par la capacité d'analyse limitées des pouvoirs publics, et des organisations de la société civile surtout. Il conviendrait que la Commission européenne soutienne l'amélioration des données en vue de resserrer les liens entre la réduction de la pauvreté et d'autres objectifs et de veiller à ce que toutes les politiques européennes, y compris les mesures d'austérité, soient favorables aux plus démunis.



Introduction

En cette période de turbulences économiques et financières exceptionnelles dont les répercussions sociales et politiques futures restent difficiles à cerner, il est à la fois rassurant et instructif de jeter un coup d'œil en arrière pour faire le bilan des évolutions et avancées grâce auxquelles les peuples d'Europe sont mieux protégés aujourd'hui que jadis.

En 1951, tandis que les économies nationales commençaient à se redresser après les dévastations causées par la Seconde Guerre mondiale, la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux instituaient la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), initialement proposée par Robert Schuman et Jean Monnet, dans le but de créer une union douanière partielle et un marché commun pour les produits du charbon et de l'acier. Avec beaucoup de prescience, le traité de Paris instituant la Communauté a également fondé une Assemblée commune, préfiguration du futur Parlement européen, et une Cour de justice, de même qu'un Conseil des ministres. En 1957, la CECA a cédé la place à la Communauté économique européenne en tant qu'union douanière élargie, laquelle s'est d'abord étendue à neuf pays en 1972, puis progressivement aux 27 États membres de l'Union européenne (UE) actuelle. Un parlement a été élu pour la première fois en 1979 en remplacement de l'assemblée nommée, et l'on observe dès cette époque l'émergence d'un agenda social en complément de l'agenda économique — comme en témoigne le lancement en 1975 du premier programme d'action communautaire de lutte contre la pauvreté. En 1994, la Commission européenne décrivait dans son livre blanc sur la *politique sociale européenne* (CCE, 1994) un « modèle social européen » conjuguant explicitement principes économiques et principes sociaux; ce modèle est désormais consacré et promu par la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (CE, 2007) et sa liste unique de droits civils, politiques, économiques et sociaux. Le Conseil européen de Lisbonne tenu en 2000, et le processus de Lisbonne qui en a découlé, ont inscrit fermement les questions sociales à l'agenda politique de l'UE en renforçant les compétences de la Commission en matière sociale et en créant la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (Daly, 2010). La stratégie Europe 2020 (CE, 2010) en est manifestement le prolongement puisqu'elle inclut la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté au nombre de ses dix lignes directrices intégrées; la Plateforme européenne contre la pauvreté au nombre de ses sept initiatives phares; et la réduction de la pauvreté au nombre de ses cinq grands objectifs.



Ces institutions européennes sont en place pour soutenir et améliorer l'efficacité de la foule de mesures adoptées dans les États membres en vue de réduire et de limiter les risques économiques et sociaux pesant sur des familles et des personnes à des moments où elles sont individuellement plus vulnérables ainsi qu'en période de mutation socio-économique structurelle. Elles ont également pour rôle de rappeler aux décideurs l'importance des engagements pris à l'égard de la protection, de l'inclusion et de la cohésion sociales, à la fois en tant qu'objectifs à long terme et en tant qu'impératifs à court terme, même lorsque leurs décisions doivent être prises face à des incertitudes économiques sans précédent et à de lourdes contraintes budgétaires. Le mécanisme de la MOC et les efforts déployés par Eurostat, y compris l'élaboration de plusieurs générations d'indicateurs de Laeken en matière d'inclusion sociale, font que ces décideurs sont également mieux outillés pour comprendre et suivre les implications de leurs décisions.

La présente synthèse fait rapport d'un examen par les pairs qui s'inscrit dans le grand objectif de l'Union européenne de faire sortir 20 millions de ses citoyens de la pauvreté à l'horizon 2020, et qui a permis au gouvernement irlandais de partager sa réflexion sur la meilleure manière de concevoir et de fixer un objectif de réduction de la pauvreté. Il vient à point nommé à l'heure où persistent les effets de la crise économique et bancaire de la fin de la dernière décennie avec un risque d'apparition de formes accentuées et nouvelles de pauvreté. L'examen par les pairs a montré à quel point il est important de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté reposant sur des indices qui soient scientifiquement pertinents, sensibles au changement, utiles à l'élaboration de politiques et capables de résister à la menace d'une manipulation politique. Il a montré également les pressions que subissent déjà de nombreux gouvernements pour respecter leur engagement en matière de lutte contre la pauvreté en période d'austérité budgétaire et face à la nécessité de mettre en œuvre les mesures de consolidation budgétaire prévues dans des protocoles d'accord avec la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds.

La suite du présent rapport de synthèse comprend cinq parties. La partie A décrit la structure du grand objectif européen en matière de réduction de la pauvreté; la partie B explique la stratégie adoptée par le gouvernement irlandais; la partie C expose les approches adoptées par les gouvernements représentés à l'examen par les pairs et commente les ambitions respectives des objectifs nationaux fixés par différents États membres; la partie D se penche sur les difficultés auxquelles les États membres sont confrontés pour atteindre leurs objectifs; et la partie E s'attache à tirer quelques conclusions préliminaires.



A. L'objectif européen de réduction de la pauvreté

L'objectif de réduire de 20 millions au moins le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2020 a été annoncé lors de la réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'UE du 17 juin 2010. Comme déjà indiqué, il s'agit de l'un des cinq grands objectifs que l'Union envisage comme interdépendants et comme devant se renforcer mutuellement. Les quatre autres portent respectivement sur l'emploi (75% de la population âgée de 20 à 64 ans devrait occuper un emploi), sur l'éducation (40% au moins des jeunes de 30 à 34 ans devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur et le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10%), sur le changement climatique et sur la recherche et le développement. En dépit de son caractère sans doute arbitraire — aucune raison n'a été publiquement fournie quant au fait que le chiffre ait été fixé à 20 millions plutôt que cinq ou trente — l'objectif en matière de pauvreté est assurément ambitieux puisque le taux européen « d'exposition au risque de pauvreté » n'a pas vraiment diminué entre 1998 et 2008 (Walker, 2010).

Les États membres ont été invités à soutenir l'objectif européen de réduction de la pauvreté en fixant leurs propres objectifs nationaux et en précisant les mesures d'appui qu'ils prévoient, ainsi que les liens avec les autres grands objectifs de la Stratégie Europe 2020, dans leurs programmes nationaux de réforme, lesquels ont été présentés à la Commission européenne en avril 2011. Conformément au principe de subsidiarité, les États membres ont été autorisés à fixer leurs objectifs nationaux « en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs » (CUE, 2010, P. 3) et à s'écarter des définitions utilisées par la Commission et à « fixer leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés » compte tenu de leurs particularités et priorités nationales (CUE, 2010, p. 12).

L'instauration d'objectifs ouvre assurément une ère nouvelle en termes d'élaboration des politiques européennes puisque les affirmations d'aspirations font place à des déclarations d'intention explicites étayées par une mesure régulière des progrès accomplis (Frazer et al., 2010; Walker, 2011). Il n'en reste pas moins que tant les objectifs introduits que les indicateurs qui les sous-tendent ont une forte empreinte européenne. L'Irlande, qui est au cœur du présent examen par les pairs, a été en 1997 le premier État membre à fixer un objectif quantifié en matière de pauvreté, lequel a été ultérieurement ajusté pour en accroître la rigueur.



eur. L'Irlande a été suivie de plusieurs autres pays, parmi lesquels la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce et le Portugal, qui ont fixé eux aussi des objectifs de réduction de pauvreté générique, tandis que le Royaume-Uni optait en 1999 pour un objectif de réduction de la pauvreté des enfants, qu'il a inscrit dans sa législation en 2010. À l'échelon européen, l'expérience de la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale — la « MOC sociale » — a jeté les bases de l'introduction d'objectifs (Walker, 2010): elle a familiarisé les États membres avec l'idée qu'il fallait instaurer des ensembles d'objectifs communs et rattacher ceux-ci à des indicateurs définis de commun accord; élaborer des plans d'action répondant à ces objectifs; et être disposé à soumettre les plans et les résultats à un examen par les pairs. Traduire des objectifs généraux en objectifs spécifiques quantifiables est une évolution naturelle qui permet de mieux évaluer la performance des politiques et les avancées accomplies.

L'approche et la définition de la pauvreté qui sous-tendent le grand objectif de l'UE ont, elles aussi, une empreinte européenne que l'on peut aisément retracer. Les trois programmes d'action communautaire de lutte contre la pauvreté qui se sont succédé de 1975 à 1989 (CE, 1989) ont montré que la pauvreté n'est pas simplement une insuffisance de revenu: elle est intrinsèquement multidimensionnelle puisqu'elle reflète une privation matérielle et locale, une exclusion sociale et des problèmes de santé, voire un mal-être social plus général. Ils ont également conforté l'idée selon laquelle la pauvreté doit être envisagée comme un concept relatif dans la mesure où tous les besoins individuels et sociaux, y compris des nécessités biologiques apparemment immuables, sont, en réalité, socialement construits. Les gens mangent, boivent, se vêtent et vivent conformément aux attentes de la société à laquelle ils appartiennent, et connaissent la pauvreté lorsqu'ils ne disposent pas de ressources financières et autres suffisantes à cette fin.

Le grand objectif européen reflète ce concept multidimensionnel et relatif de la pauvreté en l'exprimant comme la somme de trois indicateurs spécifiques respectivement axés sur la pauvreté monétaire relative, la privation matérielle et l'exclusion du marché du travail. Les indicateurs sont eux-mêmes directement issus de la MOC sociale, étant le fruit du processus de Laeken: la première génération d'indicateurs a été adoptée en effet lors du Conseil européen de Laeken en 2001 et visait à mesurer les avancées réalisées par les différents États membres



et à favoriser les comparaisons transeuropéennes et, partant, un apprentissage collectif (Atkinson et al., 2002; Marlier et al., 2007).

La pauvreté monétaire (ou pauvreté de revenu) est définie comme le pourcentage de ménages dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de 60% du revenu équivalent disponible médian au niveau national après transferts sociaux, et découle directement de la mesure adoptée par le Conseil européen en 1975, même si l'on parle aujourd'hui de « taux de risque de pauvreté » plutôt que de « taux de pauvreté », comme c'était initialement le cas (Eurostat, 1990). Le revenu équivalent est le revenu total d'un ménage (y compris toutes les sources de revenus dont le ménage dispose au moment considéré après transferts sociaux et impôts directs) divisé par sa « taille équivalente » pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages.

La mesure de la privation matérielle « sévère » consigne la proportion de personnes qui n'ont pas les moyens d'acquérir quatre des neuf éléments énumérés au Tableau 1¹. Alors que la pauvreté monétaire est mesurée par rapport aux revenus dans le pays où réside la personne concernée, ce dénuement matériel extrême reflète les niveaux nationaux de vie et leurs disparités en Europe. Étant effectivement une mesure ancrée dans le temps, la privation matérielle se prête plus aisément que le revenu monétaire relatif à des améliorations liées à la croissance économique.

La dernière mesure, à savoir la proportion de personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail, est définie comme le pourcentage de personnes âgées de 0 à 59 ans qui vivent dans un ménage où les adultes en âge de travailler (18 à 59 ans) ont travaillé moins de 20% de leur potentiel de travail total au cours des douze mois précédents.

Le fait que l'introduction d'un objectif de réduction de la pauvreté puisse être perçue comme une évolution naturelle, voire même un changement marginal, ne doit pas en minimiser l'importance. Les objectifs explicites qui y sont liés devraient à la fois renforcer la responsabilisation et stimuler le débat public et l'engagement. L'existence de ces objectifs devrait en outre doter les processus d'élaboration des politiques d'une dynamique nouvelle dans la mesure où elle exerce une pression sur les politiciens et les décideurs appelés à les concrétiser — étant entendu toutefois que beaucoup dépend de la capacité de la société civile et des

1 L'indicateur de Laeken considère habituellement le manque de trois éléments ou davantage comme une privation, ce qui constitue une norme moins rigoureuse.



parlementaires d'obliger les gouvernements à rendre des comptes au nom de la citoyenneté européenne. En instaurant des objectifs quantifiables en matière de réduction de la pauvreté, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont tenu à souligner l'importance des objectifs de politique sociale pour le bien-être futur de l'Europe, d'une part, et tenté de donner une nouvelle impulsion à la lutte contre la pauvreté, d'autre part. En agissant de la sorte en période de forte incertitude économique, ils ont pris en outre le risque politique non négligeable d'entériner publiquement, voire de renforcer, le modèle social européen.

Tableau 1 Définition de l'UE de la privation matérielle sévère

Une personne est considérée comme matériellement démunie lorsque son ménage se trouve dans quatre au moins des neuf situations suivantes:

Impossibilité

- i) de payer le loyer et les factures de consommation courante
- ii) de chauffer convenablement son habitation
- iii) de faire face à des dépenses imprévues
- iv) de consommer un repas composé de viande/poulet/poisson ou équivalent protéiné tous les deux jours
- v) de prendre une semaine de vacances hors du domicile une fois par an
- vi) d'acheter une voiture
- vii) d'acheter une machine à laver
- viii) d'acheter un téléviseur couleur, ou
- ix) d'avoir un téléphone



B. L'approche irlandaise de la définition de la pauvreté et de la fixation d'objectifs

Le gouvernement irlandais est l'un des treize² à avoir décidé de faire usage de la possibilité de s'écarter du grand objectif de l'UE et de sa définition de la pauvreté. Il a résolu en effet de continuer d'utiliser la mesure qui sous-tend son programme national de lutte contre la pauvreté initialement adopté en 1997 (IDSP, 2011). Cette décision ne doit pas être perçue comme relevant d'une certaine inertie politique, mais plutôt comme reflétant le rejet de principe d'une approche européenne jugée incompatible avec la conception irlandaise de la pauvreté. Ceci étant dit, le gouvernement irlandais procède actuellement, à la lumière de la crise économique et budgétaire, à une révision de ses objectifs nationaux de réduction de la pauvreté qui sera étayée par l'examen par les pairs et par l'expérience européenne de façon plus générale (ÖSB, 2011; IDSP, 2011).

Alors que les approches respectives du gouvernement irlandais et de la Commission européenne peuvent sembler similaires en termes de mesure et le ciblage de la pauvreté — la réflexion qui sous-tend la seconde ayant assurément été influencée par l'expérience de la première — leur similitude apparente cache en réalité des conceptions fondamentalement différentes quant à la nature de la pauvreté, et des approches divergentes quant à la fixation d'objectifs. Ces disparités ont à leur tour des implications majeures sur le type de programmes de lutte contre la pauvreté qui seront développés, ainsi que sur leur ciblage.

Définitions

Si le gouvernement irlandais et la Commission européenne sont d'accord pour dire que la pauvreté est un phénomène relatif et multidimensionnel, ils diffèrent radicalement quant à la signification et à la mise en œuvre de ce concept. L'un et l'autre mesurent la pauvreté monétaire et la privation matérielle, mais le gouvernement irlandais exclut toute mesure de la participation au marché du travail, estimant que sa valeur ajoutée en termes de mesure de la pauvreté n'est pas démontrée (IDSP, 2011, p.7). Cette omission est particulièrement importante du fait que l'Irlande affiche le taux de faible intensité de travail le plus élevé d'Europe: s'établissant à 20%, il représente en effet le double de la moyenne européenne

2 Le Luxembourg, pays affichant le PIB par habitant le plus élevé d'Europe, a quant à lui décidé de ne pas fixer d'objectif.



(ÖSB, 2011). Il convient également de faire remarquer que la mesure européenne de l'inactivité professionnelle constitue probablement une mesure de l'efficacité des politiques de l'emploi plutôt qu'une mesure de la pauvreté; 70% des personnes vivant dans des ménages sans emploi ne connaissent ni la pauvreté monétaire ni la privation (Nolan, 2010).

Un autre aspect s'avère plus important encore que cette omission: il s'agit du fait que la mesure principale de la pauvreté utilisée par le gouvernement irlandais, à savoir la « pauvreté persistante », est définie comme l'intersection entre la population monétairement pauvre et la population matériellement dénuée. En termes simples, pour être comptabilisée en tant que pauvre selon la définition de la pauvreté persistante, une personne être confrontée à la fois à la pauvreté monétaire et à la privation matérielle. Cette approche est donc totalement opposée à celle de la Commission européenne selon laquelle une personne est comptabilisée comme pauvre si elle a un faible revenu ou si elle vit dans un ménage à faible intensité de travail. L'approche européenne est additive au sens que le taux de pauvreté mesuré augmente avec chacun des trois critères envisagés, alors que l'inverse se produit dans le système irlandais qui se concentre sur l'intersection ou le recoupement des critères. Alors que 14,4% de la population irlandaise était pauvre en termes de revenu (« exposée au risque de pauvreté ») en 2008, et que 13,8% de la population était matériellement dénuée, 4,2% à peine étaient pauvres selon la définition de la pauvreté persistante (Walsh, 2010). S'il se basait sur les trois indices de la mesure du grand objectif européen, le taux irlandais s'établirait à 24%.

On pourrait faire valoir que la conceptualisation irlandaise de la pauvreté est véritablement multidimensionnelle alors que l'approche européenne se contente d'utiliser des indicateurs multiples (Walker, 2010). Le gouvernement irlandais soutient effectivement que la mesure « persistante » de la pauvreté recense « ce segment de la population pauvre confronté aux plus grands besoins » et qu'il peut le prouver en s'appuyant sur des recherches poussées — lesquelles montrent que la pauvreté persistante est à la fois un puissant indicateur quant à l'existence probable d'une série de pressions économiques (faire face à des dépenses imprévues, à des problèmes de dettes et d'arriérés, aux frais de logement et à la difficulté générale de nouer les deux bouts) et un paramètre permettant de recenser les personnes qui diffèrent fortement du reste de la population sur la base d'une série d'éléments liés au style de vie (IDSP, 2011, p. 7; Whelan et al., 2007).



L'approche irlandaise s'écarte également du modèle européen en ce qui concerne la définition du revenu et la mesure de la privation matérielle. Les différences concernant la première sont relativement mineures puisqu'elles portent sur les composantes du revenu et la spécification des échelles d'équivalence³, mais les différences concernant la seconde sont plus fondamentales. Une comparaison entre les deux mesures de la privation matérielle est présentée à l'annexe A. La mesure irlandaise requiert que la personne soit confrontée à deux au moins des onze éléments de privation, tandis que la définition utilisée dans le cadre du grand objectif de l'UE exige quatre ou davantage sur une liste (différente) de neuf. La mesure irlandaise semble privilégier, par rapport à la mesure européenne, les indices de participation sociale plutôt que le stress financier et la non-possession de biens de consommation durables, et le taux général fait état d'une privation plus importante (13,8% en 2008 contre 5,5% à peine en appliquant l'indice de l'UE).

Le gouvernement irlandais a estimé que sa contribution à l'objectif européen consisterait à réduire de 186 000 le nombre de personnes vivant dans la pauvreté persistante — ce qui ne lui impose pas de changer fondamentalement sa politique, mais de reformuler l'objectif national actuellement inclus dans le *Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2007–2016* (OSI, 2007) afin de réduire à 2–4% le taux de pauvreté persistante d'ici à 2012, et de l'éradiquer à l'horizon 2016. Par discernement et chance politiques, la suppression de la pauvreté persistante correspond à une réduction du taux général de 17,5%, soit un peu plus des 17% de réduction de la pauvreté qui seraient la contribution proportionnelle de l'Irlande à l'effort collectif visant à sortir 20 millions de citoyens de la pauvreté dans l'ensemble de l'Europe, autrement dit au grand objectif de la stratégie Europe 2020.

Fixation d'objectifs

L'élaboration par le gouvernement irlandais de politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été entreprise dès 1997 avec la participation active de parties prenantes nationales et locales, y compris des groupes communautaires et bénévoles, et des personnes confrontées à la pauvreté. Cette élaboration s'est inscrite dans un cadre intégré de développement économique et social, et elle a été étayée par la participation de l'Irlande à la MOC sociale.

³ Voir Walker (2011) et CSO (2010) pour plus de précisions.



L'un des éléments majeurs du système été la fixation d'objectifs dans des délais déterminés. Ces objectifs se fondent sur des recherches approfondies et font l'objet d'un suivi permanent, y compris des rapports annuels sur les tendances établis par l'Office statistique irlandais (Central Statistics Office ou CSO), ainsi que d'une analyse plus poussée de certaines questions plus spécifiques. L'ambition des objectifs a en outre été régulièrement revue à la hausse au fur et à mesure que les politiques et la croissance économique réduisaient le niveau de pauvreté enregistré.

La définition de la pauvreté adoptée par le gouvernement irlandais a également évolué au fil du temps pour tenir compte, d'une part, de la disponibilité de nouvelles séries de données (l'enquête sur le revenu et les conditions de vie (SILC) remplaçant l'enquête Living in Ireland, par exemple) et, d'autre part, de l'évolution de la situation économique et sociale. La définition actuelle, basée sur une analyse indépendante poussée du SILC, vise à mieux refléter les niveaux de vie d'aujourd'hui et, de manière plus spécifique, à se concentrer davantage sur les éléments qui traduisent l'inclusion sociale et la participation à la société (OSI, 2011; Whelan et al, 2007). Les analystes soutiennent que la mesure de la pauvreté persistante permet de différencier fortement les groupes en termes de nature et de degré de privation de biens essentiels, ainsi qu'en termes d'appréciation subjective par ces groupes eux-mêmes des pressions économiques auxquelles ils sont confrontés (Maitre et al, 2006). La pauvreté persistante offre donc à la fois une bonne évaluation qualitative de la nature de la pauvreté, conforme à la perception de ce phénomène par le public irlandais, et un outil quantitatif robuste pour l'évaluation des taux de pauvreté.

On pourrait faire valoir que cette approche du développement d'objectifs en matière de pauvreté, inscrite de longue date dans le processus politique, inclusive vis-à-vis des groupes d'intérêts, étayée par une analyse empirique approfondie et sensible aux normes et valeurs sociales d'une société spécifique, contraste fortement avec la fixation du grand objectif européen — lequel doit fonctionner de manière équivalente dans les 27 États membres, faire prévaloir une certaine standardisation sur l'adaptation au contexte culturel, et doit nécessairement être conçu de manière à composer avec les différences nationales plutôt qu'à les refléter avec exactitude. Tout en s'appuyant sur une analyse statistique d'une dizaine d'années, la définition de la pauvreté et l'envergure de l'objectif ne pouvaient en outre être établies sur cette base: l'omniprésence du chiffre 20 — une réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres et la stratégie Europe



2020 — permet de penser qu'il y a eu un certain degré d'arbitraire dans la détermination des ambitions. Il est largement admis en outre que la définition est un compromis politique justifié a posteriori pour ce qui concerne les dimensions de la pauvreté qui ont été retenues, sans qu'aucun argument n'ait été présenté pour expliquer celles qui ont été omises (Frazer et Marlier, 2010; ÖSB, 2011).

Implications au niveau des politiques

Il va de soi que les deux approches conceptuelles de la pauvreté respectivement illustrées par l'objectif européen et l'objectif irlandais vont inspirer des réponses stratégiques différentes. L'Irlande va axer son action sur les personnes les plus défavorisées, à savoir celles dont l'analyse empirique a montré qu'elles étaient défavorisées à plus d'un titre puisqu'elles sont confrontées à deux désavantages spécifiques au moins (revenu insuffisant et privation matérielle). La politique menée doit nécessairement tenir compte de la complexité intrinsèque de la situation des personnes concernées et peut requérir un travail inter-agences et interdisciplinaire. Sortir de la pauvreté les personnes les plus défavorisées est un processus qui, même s'il a des résultats très positifs au niveau des bénéficiaires, pose de grandes difficultés et mobilise des ressources considérables. L'approche additive adoptée par l'Europe permet en revanche aux gouvernements d'opter pour une stratégie plus simple consistant à remédier à des désavantages considérés isolément tout en bénéficiant peut-être aussi à un certain nombre de personnes confrontées simultanément à d'autres formes de handicaps. Les gouvernements ont en outre la possibilité d'opter pour la dimension qui leur permet d'obtenir l'effet positif le plus rapide parce que les personnes concernées sont regroupées juste en dessous du seuil de pauvreté en cause. Ils pourraient même parvenir à une réduction apparente de la pauvreté au travers de l'augmentation de l'emploi au sein de groupes qui ne sont ni pauvres en termes de revenu ni en situation de privation matérielle en retardant l'âge de la retraite, par exemple.

Les mesures anti-pauvreté privilégiées par l'Irlande ont évolué parallèlement à la nature du problème. La première période de programmation quinquennale (1997–2002) s'est concentrée sur l'emploi, sur les initiatives locales et sur l'amélioration des prestations de l'aide sociale (IDSP, 2011). L'accent sur la hausse des prestations sociales a été maintenu durant la seconde période de programmation (2002–2007), mais il a été complété de mesures spéciales à l'intention de groupes vulnérables. Le montant des prestations de l'aide sociale a augmenté de 74% au cours de ces deux périodes et l'allocation pour enfant de 88%, dou-

blant ainsi l'impact du versement des transferts sociaux sur le taux de (risque de) pauvreté après transferts. Le Plan national d'action 2007 pour l'inclusion sociale (OSI, 2007) a réorienté les priorités vers les services et les mesures d'activation axées sur des groupes plus spécifiques définis sur la base du cycle de vie. Cette approche a été affinée par le *Programme national de réforme 2010* (DOT, 2011), qui met l'accent sur l'accès au marché du travail, l'éducation et la formation. L'analyse de l'incidence de la pauvreté persistante conduit à conclure que, tout en étant les plus exposées au risque de pauvreté (avec un taux de 17,8%, soit plus de quatre fois la moyenne nationale), les familles monoparentales ne représentent que 29% de la population pauvre, alors que les familles sans emploi en représentent 69%.

En résumé, bien que le gouvernement irlandais soit parvenu à inscrire son objectif national de réduction de la pauvreté dans le cadre général européen, la mesure multidimensionnelle de la pauvreté persistante s'écarte radicalement de l'approche fondée sur des indicateurs multiples qui sous-tend le grand objectif de la stratégie Europe 2020. En décidant d'axer son action sur les personnes souffrant de désavantages multiples, le gouvernement irlandais s'est lancé un défi stratégique plus ambitieux que la plupart des États membres.



C. La fixation d'objectifs nationaux

Tous les États membres à l'exception d'un seul, le Luxembourg, se sont dotés d'objectifs chiffrés en matière de réduction de la pauvreté mais treize d'entre eux seulement ont appliqué à ce processus les critères définis dans le cadre du grand objectif de l'UE (Tableau 2). Outre l'Irlande, deux gouvernements, à savoir le Royaume-Uni et la France, ont maintenu la poursuite des objectifs déjà en place. La Bulgarie, l'Estonie et la Roumanie ont décidé d'axer exclusivement leur action sur le taux de risque de pauvreté; la Lettonie y a ajouté la faible intensité de travail, mais a omis la privation matérielle. Étant donné le niveau élevé de privation matérielle associé au PIB relativement faible qui caractérise ces pays, cette option semble pragmatique, même si d'autres pays dont on aurait pu s'attendre à ce qu'ils aillent dans le même sens (Hongrie, Lituanie et Slovaquie notamment) ont préféré adopter l'ensemble des critères fixés par l'Europe. Le Danemark, l'Allemagne et la Suède ont chacun exprimé leurs objectifs en termes de critères d'emploi — l'Allemagne se concentrant exclusivement sur le chômage de longue durée. Au moment du déroulement de l'examen par les pairs, les critères à appliquer par les Pays-Bas, la Finlande et Malte restaient peu clairs, même si l'on pouvait supposer que la Finlande allait inclure une mesure ancrée dans le temps et que Malte envisageait une mesure analogue à celle adoptée par l'Irlande mais sur la base d'autres critères (ÖSB, 2011).

Les représentants des États membres participant à l'examen par les pairs ont rempli un questionnaire consacré au processus de fixation des objectifs de réduction de la pauvreté et au type d'actions susceptibles d'être mises en œuvre pour les réaliser. Leurs réponses sont résumées ci-après.

Belgique: La Belgique a fixé un objectif basé sur les trois critères européens: cette option visait à la fois à marquer l'engagement à l'égard de l'objectif de l'UE et à faciliter l'accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Des contraintes de temps n'ont pas permis de large consultation sur le choix des indicateurs, mais des groupes de parties prenantes ont été invités à confirmer ce choix et à participer à la préparation du programme national de réforme. Le problème rencontré lors de la fixation du niveau de réduction à 380 000 personnes a été la difficulté d'établir la situation contrefactuelle, autrement dit l'évolution à attendre en l'absence de changement de stratégie. Une stabilité a été supposée faute de preuves du contraire; les prévisions quant à l'impact de l'arrivée à l'âge de la retraite de ménages à faible intensité de travail s'avèrent

Tableau 2 Objectifs des États membres en matière de réduction de la pauvreté

Objectif de réduction de la pauvreté: **nombre** et *pourcentage du total des personnes menacées de pauvreté* et critères

Critères de mesure utilisés par le grand objectif européen		Risque de pauvreté	Autres critères spécifiés	Autres critères non spécifiés
Autriche 235 000 15,3%	Italie 2,2 millions 14,6%	Bulgarie 260 000 7,6%	Allemagne 330 000 Chômeurs de longue durée 2,0%	Luxembourg Pas d'objectif
Belgique 380 000 17,4%	Lituanie 170 000 17,3%	Estonie De 17,5 à 15% après transferts sociaux 49,500 17,1% ¹	Danemark 22 000 Ménages à faible intensité de travail 2,5%	Malta 6 560 Recoupement entre les indices «privation matérielle» et «risque de pauvreté» 8,3%
Chypre 27 000 15,5%	République tchèque (niveau 2008) 30 000 1,9%	Roumanie 580 000 6,2%	France 1,6 million Taux de risque de pauvreté ancré dans le temps 14,2%	Royaume-Uni Objectif de réduction de la pauvreté des enfants
Finlande 150 000 16,5%	Pologne 1,5 million 13,0%		Irlande 186 000 personnes en situation de pauvreté persistante d'ici à 2016 17,7%	
Grèce 450 000 14,8%	Portugal 200 000 7,2%		Lettonie 121 000 Personnes menacées de pauvreté et ménages à faible intensité de travail 17,3%	
Espagne 1,4-1,5 million 14,5%	Slovénie 40 000 11,1%		Pays-Bas 100 000 Ménages à faible intensité de travail 4,1%	
Hongrie 450 000 16,1%	Slovaquie 170 000 15,3%		Réduction de la proportion d'hommes et de femmes inactifs, chômeurs de longue durée et en congé de longue maladie à un niveau largement inférieur à 14%	

¹ Source: CUE (2011)

Source: Adapté de CUE (2011) et CE (2011)



particulièrement délicates. Une amélioration au niveau de l'indice de privation matérielle serait probablement malaisée car il est déjà peu élevé. Aucun objectif n'a été convenu à l'intention de sous-groupes. L'objectif de réduction de 17% correspond à la moyenne européenne. Les mesures stratégiques attendues au niveau fédéral consistent principalement à augmenter les versements au titre de la sécurité sociale et de l'aide sociale et, au niveau régional, à accroître la participation des groupes vulnérables au marché du travail, y compris au travers de l'éducation et de la formation, et à renforcer, en Wallonie surtout, les dispositions en matière de garde et de soins à l'intention des enfants et autres personnes à charge.

Bulgarie: L'objectif bulgare a été fixé exclusivement sur la base de la mesure du risque de pauvreté, parce qu'il s'agit d'un paramètre facile à calculer et à suivre, d'une part, et parce qu'il offre une base de comparaison paneuropéenne, d'autre part. Quatre sous-objectifs distincts ont été établis en rapport avec des groupes particulièrement exposés au risque de pauvreté, mais aucun objectif spécifique n'a été fixé en ce qui concerne les personnes handicapées (Tableau 3). Les objectifs ont été établis en concertation avec le Conseil national en matière d'inclusion sociale, composé de ministres et de représentants des partenaires sociaux, des ONG concernées et des milieux universitaires. Des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ont été associées à plusieurs initiatives organisées dans le cadre de l'Année européenne 2010. Le programme national de ré-

Tableau 3 Objectifs de réduction de la pauvreté en Bulgarie (taux de risque de pauvreté, revenu)

Groupe cible en situation de pauvreté	Nombre	Contribution à l'objectif national (%)	Nombre exprimé en % du nombre total de personnes incluses dans le groupe concerné en 2008
Enfants de 0 à 18 ans	78.000	30	25
Personnes âgées de 65 ans et plus	52.000	20	10
Personnes de 18 à 64 ans au chômage	78.000	30	25
Personnes de 18 à 64 ans au travail	52.000	20	22
Total	260.000	100	



forme comporte un large éventail d'actions faisant référence aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi et d'éducation.

Finlande: Au moment du déroulement de l'examen par les pairs, les options finales en matière d'objectifs de pauvreté n'avaient pas encore été prises en raison de l'élection d'un nouveau gouvernement en avril et de décisions relatives aux dépenses publiques prévues en automne. On peut s'attendre à ce que l'objectif soit établi sur la base des trois critères utilisés par le grand objectif européen, complétés d'une mesure du taux de risque de pauvreté ancrée dans le temps. Les initiatives stratégiques seront probablement axées sur le relèvement du taux d'emploi, des niveaux de qualification et de l'employabilité, sur l'amélioration des conditions d'emploi et sur le développement des services publics. Beaucoup de ces initiatives devraient être ciblées sur des groupes à risque plus spécifiques.

Lettonie: Le gouvernement letton a décidé de fixer son objectif de réduction de la pauvreté en se référant à deux des critères utilisés par le grand objectif européen: le risque de pauvreté et les ménages à faible intensité de travail. La décision d'omettre l'indice de privation matérielle reflète le lien étroit entre ce paramètre et le niveau de développement économique — ce qui imposerait à la Lettonie une hausse irréaliste de ses niveaux de consommation alors que l'on prévoit que la reprise sera lente et qu'elle exigera une consolidation supplémentaire des finances publiques, processus qui empêchera à son tour l'octroi de prestations plus généreuses. Le lien entre la privation matérielle et les faibles revenus est faussé en outre, dans le cas de la Lettonie, par l'existence d'une économie informelle. Les objectifs en matière de pauvreté ont été élaborés par le personnel du Département du bien-être social en concertation avec des experts externes. D'autres parties prenantes ont été associées au développement des stratégies visant à réduire les inégalités en termes de revenu, à renforcer la protection des familles avec enfants, à favoriser une participation plus intensive au marché du travail et à lutter contre la discrimination.

Malte: Le gouvernement maltais semble avoir adopté une approche très similaire à celle de l'Irlande puisqu'elle se concentre, elle aussi, sur le recoupement ou l'intersection entre la privation matérielle et le risque de pauvreté. Alors que le nombre total de personnes pauvres s'établit à 79 289, soit 19,5% de la population, lorsque l'on applique les trois critères fixés par l'Europe, le pays compte à peine 6 560 personnes se trouvant à la fois exposées au risque de pauvreté et en situation de privation matérielle — soit 8,3% du nombre total de personnes



menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Si Malte avait opté pour l'intersection des trois critères retenus par l'UE, le nombre-cible aurait diminué jusqu'à 4 185 personnes, soit 5,3% de l'ensemble des personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale, ou 1,0% de la population totale. Malte a l'intention de privilégier trois groupes vulnérables clés: les enfants, les personnes âgées et les personnes vivant dans des ménages sans emploi.

Roumanie: En 2009, 32% de la population roumaine était confrontée à une privation matérielle, 8% environ de la population vivait dans des ménages à faible intensité de travail et le taux de risque de pauvreté atteignait 18,5%. Le gouvernement roumain a fixé son objectif de réduction de la pauvreté de 580 000 sur la base du seul indicateur du risque de pauvreté, mais il doit faire rapport en ce qui concerne les deux autres critères. Le gouvernement ne semble avoir associé aucune partie prenante aux décisions relatives à l'objectif. De nouvelles mesures stratégiques porteront probablement sur la réforme de l'aide sociale, sur l'intensification des mesures d'activation et sur des réformes du système de santé et de l'infrastructure sociale.

Slovaquie: Le gouvernement slovaque a choisi d'adopter les trois critères de l'objectif européen car ils s'inscrivent dans son propre objectif stratégique de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale en augmentant l'emploi et en diminuant le chômage de longue durée. L'objectif de sortir 170 000 personnes de la pauvreté a été principalement défini par les statisticiens officiels en concertation avec d'autres acteurs invités à participer aux discussions. La stratégie repose essentiellement sur le renforcement des incitations au travail et sur l'amélioration des mesures d'activation destinées aux bénéficiaires d'une aide sociale, ainsi que des mesures axées sur les groupes marginalisés, et sur l'introduction d'une nouvelle allocation de logement pour les personnes à faibles revenus.

Royaume-Uni: Comme déjà indiqué, le Royaume-Uni a instauré un objectif de réduction de la pauvreté des enfants dès 1999 et le gouvernement britannique a décidé de ne pas fixer d'autre objectif en réponse aux ambitions 2020 de l'Union européenne ni de proposer, comme l'a fait l'Irlande, une formulation alternative s'inscrivant plus aisément dans les attentes de la Commission. Il se propose plutôt de poursuivre son objectif en matière de lutte contre la pauvreté des enfants, consacré par la loi sur la pauvreté infantile adoptée en 2010. Cette loi exige qu'à l'horizon 2020/21, moins de 10% des enfants vivent dans une pauvreté relative et moins de 5% dans la pauvreté absolue (mesure ancrée dans le temps établie en



2010/11); que le taux de pauvreté persistante (situation de pauvreté pendant trois au moins des quatre dernières années) atteigne un objectif à fixer d'ici à 2015; et que moins de 5% de personnes vivent en dessous du seuil de 70% du revenu médian et connaissent une privation matérielle (mesure basée sur l'intersection de deux indices). Les priorités stratégiques de l'actuel gouvernement de coalition diffèrent de celles du gouvernement travailliste précédent et mettent l'accent sur la consolidation des familles, le renforcement des responsabilités, la promotion du travail, la garantie de l'équité et l'apport d'une aide aux plus vulnérables.

Croatie: La Croatie, qui n'est pas encore membre à part entière de l'Union européenne, utilise la mesure du risque de pauvreté pour suivre les taux de pauvreté; le Mémoire conjoint sur l'inclusion, élaboré à l'issue de vastes consultations des parties prenantes, adopte cependant une approche multidimensionnelle et globale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les 18% de personnes dont les revenus se situent en deçà du seuil de risque de pauvreté (26 703 kunas [3 658 euros] pour un ménage d'une seule personne en 2009) ne sont pas toutes considérées comme vivant nécessairement dans la privation. Face à la crise économique des deux dernières années, des efforts majeurs sont déployés pour préserver les droits sociaux acquis et pour mieux orienter les mesures stratégiques vers la garantie d'un niveau de vie minimum pour les plus vulnérables.

Norvège: Bien que la Norvège ne soit pas membre de l'Union européenne, son Plan d'action contre la pauvreté est présenté comme conforme aux objectifs de la stratégie de l'UE en matière de réduction de la pauvreté dans la mesure où il vise à lutter contre la pauvreté en termes de revenu et l'exclusion du marché du travail. Aussi prospère que soit la Norvège, on estime que certaines personnes peuvent y souffrir d'une privation matérielle relative en dépit de la forte redistribution des revenus — même si leur niveau de vie serait considéré comme acceptable dans d'autres pays. La stratégie norvégienne est fortement axée sur la participation au marché du travail, sur le relèvement des qualifications et sur l'activation. Le pays ne s'est pas doté à proprement parler d'un objectif général de réduction de la pauvreté.

Il apparaît clairement que la grande majorité des États membres ont répondu positivement à l'exigence européenne de fixer des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté puisque seul le Luxembourg n'y a pas donné suite, et que le Royaume-Uni et la Suède ont préféré ne pas reformuler leurs propres objectifs sous une forme permettant une comparaison significative. Les informations



communiquées lors de l'examen par les pairs montrent toutefois (voir l'annexe 2) que cinq ou six États membres seulement semblent s'être dotés d'objectifs globalement conformes à l'engagement du Conseil européen de sortir 20 millions de personnes au moins de la pauvreté; neuf États membres ont apparemment l'intention de limiter leur contribution à moins de la moitié de la réduction nécessaire à réaliser l'objectif collectif. De surcroît, lorsque des objectifs chiffrés ont été déterminés, des précisions concernant les définitions utilisées font parfois défaut, y compris dans les programmes nationaux de réforme (Ginnell, 2011). Les raisons qui sous-tendent la décision d'adopter ou non les critères du grand objectif européen, et la manière dont les États membres ont déterminé leur objectif chiffré, restent, elles aussi, généralement peu explicites. Pour être à la fois réalistes et efficaces en termes de stimulation d'une réponse stratégique dynamique, les décisions en matière de fixation d'objectifs auraient dû se fonder sur une analyse approfondie et complexe qui aurait inclus une étude des tendances récentes et des résultats des mesures adoptées; un examen de la problématique en termes de politique et des contraintes en termes de ressources; une connaissance du potentiel des institutions concernées; une appréciation de la logique de mise en œuvre qui sous-tend les actions envisagées; et une évaluation de fond de l'efficacité probable des nouvelles mesures exigées (Walker, 2009). Il est permis de douter cependant qu'une analyse aussi approfondie ait été possible dans le délai imparti pour fixer les objectifs.

D. La réalisation des objectifs

L'Irlande, qui utilise efficacement des objectifs de réduction de la pauvreté depuis près de quinze ans, offre un modèle instructif aux autres États membres appelés à se pencher sur l'exploitation optimale du potentiel que représentent des objectifs stratégiques pour une réorientation positive de leurs politiques.

Clarté et transparence

Comme expliqué plus haut, le gouvernement irlandais a adapté ses objectifs et ses mesures pour tenir compte de l'évolution de la situation et il a agi, de façon générale, de manière transparente à cet égard. L'un des éléments déterminants de sa stratégie a été la concertation de la société civile et l'implication de chercheurs indépendants. Le gouvernement irlandais a créé dès 1986 l'Agence de lutte contre la pauvreté (*Combat Poverty Agency* — CPA) en tant qu'organisme quasi-indépendant chargé de fournir des conseils stratégiques et de soutenir des projets, l'innovation, la recherche et l'éducation publique en matière de réduction de la pauvreté⁴. La CPA a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la Stratégie nationale contre la pauvreté (*National Anti-Poverty Strategy* — NAPS) à l'origine de l'introduction d'objectifs chiffrés, tandis que la génération actuelle de mesures et d'objectifs s'appuie largement sur les travaux de l'Institut de recherche économique et sociale de Dublin avec de vastes débats quant à leurs justifications exactes. Cette transparence a contribué à une meilleure compréhension et responsabilisation de la politique et, partant, au maintien du soutien qui lui est accordé. À ce jour, les objectifs n'ont pas encore dû être revus à la baisse en Irlande et, au Royaume-Uni, les gouvernements successifs sont parvenus à conserver le soutien d'organisations de la société civile alors que certains objectifs n'ont pas été atteints, parce que ces organisations avaient participé activement aux débats sur les objectifs en question et qu'elles étaient en mesure de comprendre les raisons de l'échec (Walker, 2009).

La transparence n'est pas encore aussi grande en ce qui concerne les grands objectifs européens ou la plupart des objectifs nationaux (Ginnell, 2011). Leur justification est rarement expliquée en détail et l'analyse de leur faisabilité ou de leur ambition est rarement poussée. Le gouvernement irlandais a clairement indiqué

4 La CAP a été intégrée en 2009 à l'Office pour l'inclusion sociale chargé, au sein du ministère des Affaires sociales et familiales, de superviser le programme d'inclusion sociale.



qu'en adoptant la définition de la pauvreté persistante, il ciblait les personnes les plus fortement défavorisées. Dans de nombreux cas toutefois, on ne voit pas clairement si — et, dans l'affirmative, de quelle manière — les gouvernements ont l'intention d'établir leur ordre de priorité entre les trois critères utilisés pour le grand objectif européen. Très peu d'États membres ayant jusqu'ici fixé des objectifs intermédiaires, on se trouverait face à une réduction linéaire de la pauvreté alors que les données empiriques semblent indiquer que les améliorations marginales deviennent de plus en plus difficiles à réaliser au fur et à mesure que les taux de pauvreté diminuent. De même, peu de gouvernements se sont déjà dotés de séries distinctes d'objectifs pour les différents sous-groupes auxquelles ils veulent donner la priorité — l'hypothèse implicite étant dès lors que la politique aura la même efficacité quels que soient le niveau et le type de désavantage auquel les personnes des différents groupes cibles sont confrontées.

On observe un même manque de clarté en ce qui concerne certains aspects de la logique de mise en œuvre au niveau de l'Europe. Comme déjà signalé, seule une minorité d'États membres ont fixé des objectifs compatibles avec l'objectif global d'une sortie de 20 millions de personnes au moins de la pauvreté. De surcroît, moins de la moitié des États membres ont décidé d'adopter le triple critère qui sous-tend cet objectif collectif alors que, comme nous le verrons plus loin, ils augmentent ainsi, plutôt qu'ils ne diminuent, le risque de ne pas atteindre leurs objectifs nationaux. Il n'est pas facile pour autant de déterminer si l'ensemble des États membres contribuent à parts égales à l'effort indispensable pour réaliser l'objectif européen et il n'est guère surprenant dès lors que des interrogations surviennent concernant l'équité et la réaction la plus adéquate que devrait avoir la Commission européenne: des questions ont ainsi été soulevées de longue date à propos des sanctions qui applicables en cas de non-réalisation des objectifs et, dans le même ordre d'idée, certains se demandent aujourd'hui quelles devraient être les sanctions imposées aux États membres dont les objectifs sont insuffisants. Au cas où des mesures d'incitation seraient jugées plus efficaces que des sanctions, encore faudrait-il déterminer lesquelles adopter à l'appui des grands objectifs européens.

En dépit du large consensus sur l'introduction d'objectifs chiffrés, le débat est loin d'être clos en ce qui concerne l'adéquation des principaux indicateurs européens, de même qu'en ce qui concerne le bien-fondé et la justification d'un objectif général de réduction de la pauvreté fixé à 20 millions. Certains considèrent encore que la décision de baser le critère de privation matérielle sur l'existence



de quatre — plutôt que trois — éléments sur neuf était à la fois arbitraire et préjudiciable, et une inquiétude persiste quant au fait que l'indice de privation ne puisse servir de comparateur transnational et d'outil stratégique, étant donné que trois des États membres les moins prospères l'ont rejeté. On sait que l'indicateur de risque de pauvreté peut évoluer de manière paradoxale en période de récession et de baisse des revenus, et l'on peut aller jusqu'à craindre que certains gouvernements cherchent à tirer parti de ce phénomène et à en revendiquer le mérite alors qu'il n'y en a aucun (Ginnell, 2011). Si la disponibilité insuffisante de travail est reconnue comme une cause majeure de pauvreté, l'indice de la faible intensité de travail est, lui aussi, largement critiqué en tant que mesure non démontrée et inadéquate de la pauvreté (voir notamment le rapport du pays organisateur de l'examen par les pairs — IDSP, 2011) et parce qu'il ignore la pauvreté des travailleurs. L'addition des trois indicateurs génère en outre une population cible de grande envergure et très hétérogène — ce qui, tout en respectant le principe de subsidiarité qui laisse un maximum de liberté aux États membres pour définir leurs priorités, n'en place pas moins les gouvernements sur des trajectoires stratégiques divergentes. Cette approche omet également de conférer une importance prioritaire au désavantage multiple que réclament certaines organisations de la société civile en référence au modèle irlandais (Ginnell, 2011; Tomalak et Barnett, 2011). Des préoccupations s'expriment en outre quant au fait que les critères européens en matière de pauvreté n'incitent pas les gouvernements à penser en termes de groupes définis sur la base du cycle de vie, en termes de durée de la pauvreté ni en termes de transmission éventuelle de la pauvreté d'une génération à l'autre (Tomalak et Barnett, 2011).

Objectifs et crise économique

La difficulté d'atteindre les objectifs fixés est immense et accentuée encore par la crise économique et financière qui frappe actuellement l'Europe et l'ensemble du monde. L'idée de revoir les objectifs à la baisse, que l'on peut craindre à juste titre, ne rencontre cependant pas un large écho. Les objectifs constituent en effet à la fois un idéal, autrement dit une indication du type de société à laquelle l'Europe aspire, et un rappel permanent de l'obligation de prendre en compte les droits des personnes les plus défavorisées et les moins puissantes sur le plan politique au moment de prendre des décisions économiques radicales.

La crise financière a frappé certaines économies nationales plus durement que d'autres. Ainsi par exemple, son impact reste à ce jour très limité à Malte, mais le



nombre de bénéficiaires du revenu minimum garanti alloué par l'État a triplé en Lettonie en 2009. On rapporte que, dans ce dernier pays, des résidents d'institutions de soins de longue durée pour personnes âgées et infirmes en sont retirées par leurs proches dans le but de faire augmenter les aides au revenu familial dont ils bénéficient et qui sont soumises à des conditions de ressources. Dans le même temps, le gouvernement letton fait l'objet de fortes pressions extérieures réclamant qu'il procède à une consolidation financière et qu'il réduise les dépenses sociales. En Roumanie, on rapporte que des enfants placés en familles d'accueil sont ramenés dans des institutions car les familles qui les hébergent n'ont plus les moyens de les nourrir. Une nouvelle loi sur les services sociaux est à l'examen: c'est la troisième en dix ans et les précédentes ont systématiquement donné lieu à une diminution des prestations. En Croatie, la crise compromet la capacité du gouvernement d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de développement du bien-être social 2011–2016. Le réexamen approfondi de l'objectif national de pauvreté actuellement effectué par l'Irlande a été notamment catalysé par la crise budgétaire et par la reconnaissance du fait que, même si la réduction de la pauvreté déjà accomplie doit beaucoup à l'augmentation des transferts sociaux, la crise a supprimé toute possibilité de versements supplémentaires au titre de l'aide sociale (IDSP, 2011, p. 15).

L'incidence de la récession sur les taux de pauvreté demeure incertaine. Les derniers chiffres Eurostat attestent d'une stabilité, voire d'une amélioration, en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté dans les 27 États membres avec un taux général de pauvreté s'établissant à 16,3% de la population totale en 2009 contre 16,4% en 2008 et 16,6% en 2007; seuls 13 des 27 États membres ont connu une hausse de leur pauvreté enregistrée entre 2008 et 2009 (Eurostat, 2011). Ce constat pourrait néanmoins résulter, comme nous l'avons vu plus haut, d'une inadéquation de la mesure. Certains éléments empiriques font état en outre de l'apparition de nouvelles formes de pauvreté. Ainsi par exemple, l'un des principaux problèmes de l'Irlande est l'accroissement de l'endettement personnel qui, largement causé par la combinaison du taux élevé des prêts hypothécaires et du chômage, expose un tout nouveau groupe au risque de pauvreté. Si le taux de risque de pauvreté n'a pas augmenté en Irlande entre 2008 et 2009, la privation matérielle y a été en forte progression, de même que la pauvreté persistante.

D'autres considérations, de nature davantage technique, entravent la capacité des gouvernements de réagir rapidement à l'évolution de la conjoncture économique. On observe ainsi une pénurie générale de données sociales actualisées,



alors que les indicateurs économiques sont le plus souvent mis à disposition sur une base mensuelle. Les indices concernent de surcroît les formes traditionnelles de difficultés de vie et risquent d'être insensibles aux formes nouvelles de privation découlant de la crise économique en cours. Les données qui existent à cet égard, tirées de dossiers traités par des agences de conseils par exemple, émanent de sources secondaires. Elles pourraient être collationnées de manière plus systématique et la Commission a un rôle à jouer ici dans ce sens qu'elle pourrait instituer un cadre d'utilisation des données locales et formuler des recommandations à ce sujet. Comme déjà signalé, certains indices de pauvreté se comportent de manière paradoxale. La Lettonie en fournit une illustration puisque, alors que le revenu disponible moyen y diminuait entre 2008 et 2009, la pauvreté mesurée sur la base du risque de pauvreté enregistrait également une diminution. Un tel constat est difficile à expliquer au grand public et souligne la nécessité de doter la société civile des compétences analytiques requises pour obliger le gouvernement à rendre des comptes — condition impérative pour que les objectifs parviennent à faire avancer la politique. Il y aurait, ici également, un rôle à jouer par la Commission européenne, d'autant plus que les mesures d'austérité gouvernementales risquent, comme cela semble commencer à être le cas en Irlande, d'entraîner une diminution du financement des organisations de la société civile.

30

Si la crise économique devait continuer de faire monter la pauvreté, il est probable que les gouvernements seraient très tentés de manipuler les statistiques. La structure actuelle des grands objectifs européens facilite à la fois l'écrémage (processus consistant à cibler explicitement des individus et des ressources de façon à optimiser les résultats) et la manipulation ou gaming (adoption de pratiques délibérément destinées à amplifier le succès réel). On pourrait ainsi concentrer l'aide sur des personnes se trouvant juste en dessous du seuil de risque de pauvreté et pouvant dès lors être sorties de la pauvreté avec un minimum de dépenses: c'est l'écrémage. Cette stratégie ne donnera cependant pas, en termes de bénéfice social, les résultats que l'on peut attendre d'une stratégie concentrant ses ressources sur les personnes confrontées à une pauvreté aigüe et de longue durée. L'élément de privation matérielle de la mesure européenne se rapproche d'une mesure de la pauvreté ancrée dans le temps permettant aux gouvernements de sortir des gens de la pauvreté grâce à la croissance économique, le jour où elle reprendra, sans devoir s'engager activement en termes de politiques.

La manipulation est également facilitée du fait que le grand objectif européen fait usage d'indicateurs multiples qui s'additionnent et auxquels le même poids



est implicitement attribué. La réduction la plus importante en apparence peut être aisément réalisée avec un effort stratégique minimal en ciblant les principaux sous-groupes de personnes pauvres selon l'un des trois critères seulement (étant donné que les réductions marginales de la pauvreté s'avèrent extrêmement difficiles dans le cas de petits groupes de personnes confrontées à des désavantages multiples). Sans nier pour autant le bien-fondé de mesures ciblées (voir même d'un écrémage dans certains cas), il conviendrait que les décisions visent à optimiser le bénéfice social plutôt qu'à accroître la popularité politique en réalisant des objectifs simples. Il a été recommandé à la Commission européenne de prévenir les risques d'écrémage et de manipulation en continuant de suivre la performance des États membres à l'aide de toute une série d'indicateurs sociaux et économiques (Frazer et Marlier, 2010).

Face aux contraintes supplémentaires imposées aux gouvernements par la crise économique et budgétaire actuelle, se concrétisant dans certains cas par des exigences conditionnelles de réduction du déficit et de réforme structurelle, il est crucial que la stratégie Europe 2020 continue de donner la priorité aux objectifs sociaux parallèlement aux objectifs économiques, et à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en particulier. Des inquiétudes sont exprimées quant au risque de voir la Commission parler de plus en plus de « pauvreté ou exclusion sociale » plutôt que de « pauvreté et inclusion sociale » — ce qui pourrait laisser supposer une ambition plus modeste et une non-prise en compte des preuves scientifiques attestant que les causes des deux phénomènes sont interdépendantes (Ginnell, 2011). Il convient non seulement de veiller à ce que la réduction de la pauvreté soit un axe prioritaire durant la prochaine période de programmation, mais également de renforcer de façon proactive les liens entre la pauvreté et les autres objectifs, et de s'assurer que la croissance est favorable et non préjudiciable aux plus démunis, que l'intensité de travail fait réellement augmenter le revenu des ménages, et qu'une participation accrue à l'enseignement supérieur contribue à réduire les inégalités sociales. De même, il est important pour la réalisation des objectifs en matière de pauvreté que les Fonds structurels et leur allocation visent explicitement à soutenir l'objectif de réduction de la pauvreté défini dans la stratégie Europe 2020. Sortir 20 millions de personnes au moins de la pauvreté est une ambition collective, et il est peu probable que tous les États membres parviennent à réaliser leurs objectifs nationaux sans le soutien collectif que seule la Commission européenne et d'autres institutions transnationales peuvent leur apporter.



E. Conclusions

L'introduction du grand objectif de réduction de la pauvreté dans la Stratégie Europe 2020 a été, en termes de politique, une initiative sans précédent dont on ne soulignera jamais assez l'importance dans le contexte d'une crise économique mondiale et persistante. À l'heure où les politiciens et les décideurs s'attachent à rétablir la stabilité économique, les objectifs quantifiés sont les rappels d'un modèle social européen qui insiste sur le rôle conjoint déterminant des politiques économiques et des politiques sociales, et sur les liens qui les renforcent mutuellement.

La quasi-totalité des États membres ont répondu à l'objectif européen de réduction de la pauvreté en instaurant des objectifs nationaux. Plus de la moitié d'entre eux, toutefois, n'ont pas adhéré à la mesure basée sur trois indices proposée par la Commission européenne, préférant fonder leurs objectifs nationaux sur d'autres indicateurs. Si, en agissant ainsi, les gouvernements ont sans doute tenu compte de leurs particularités et priorités nationales, ce qu'ils sont libres de faire, ils n'en ont pas moins créé une situation difficile à plusieurs égards pour la Commission européenne. L'analyse du modèle irlandais proposée plus haut — modèle qui reflète à plus d'un titre une approche différente de celle de la Commission quant à la nature de la pauvreté — met en évidence les nombreuses implications que peut avoir l'adoption de définitions différentes du phénomène: elles peuvent en effet être à l'origine de taux de pauvreté différents; de répartitions sociodémographiques différentes; de niveaux différents de difficulté et de désavantage; de degrés différents de gravité; de réponses stratégiques différentes; et, en termes de politique, d'objectifs se situant à des niveaux d'ambition différents. Non seulement cette situation entrave la comparaison directe des résultats obtenus, mais elle signifie également que les gouvernements auront tendance à adopter des stratégies divergentes en réponse aux dimensions de la pauvreté mises en évidence par la définition qu'ils utilisent.

La diversité des définitions utilisées par les États membres pour déterminer leurs objectifs nationaux de réduction de la pauvreté complique également la logique d'agrégation permettant d'établir si l'Europe considérée globalement est sur la trajectoire qui lui permettra d'atteindre en 2020 l'objectif d'une sortie de 20 millions de personnes au moins de la pauvreté; elle fausse toute tentative de déterminer si l'ensemble des États membres contribuent à parts égales à cet objectif général de réduction de la pauvreté. De surcroît, si les données relatives



à l'ambition des objectifs nationaux mises à disposition lors de l'examen par les pairs sont exactes, il semblerait que la grande majorité des États membres ne prévoient pas de contribuer autant qu'ils le devraient à l'objectif européen — à tel point que leur engagement vis-à-vis de l'entreprise collective pourrait, dans certains cas, être mis en doute.

La focalisation sur l'expérience irlandaise a été riche d'enseignements. Elle a suscité une réflexion sur l'adéquation des définitions utilisées pour les objectifs européens en matière de pauvreté et sur la question de savoir si l'approche véritablement multidimensionnelle de la pauvreté adoptée par l'Irlande est effectivement préférable à celle des indicateurs multiples illustrée par le grand objectif de l'UE. Selon les Irlandais, la meilleure façon d'obtenir des résultats optimaux en termes de bien-être social consiste à concentrer les actions sur les personnes les plus défavorisées; or cette démarche n'est pas encouragée par l'objectif européen. Il convient de faire remarquer en outre que le débat stratégique européen porte plutôt sur le fait de sortir des personnes de la pauvreté que sur le fait de les empêcher d'y entrer ou sur le fait de prévenir une détérioration supplémentaire de leur situation. Mais l'exemple irlandais ne pourrait pour autant servir de modèle européen sans réexamen des hypothèses qui sous-tendent les critères appliqués à l'élaboration de l'objectif Europe 2020.

33

L'expérience irlandaise est importante en tant qu'étude de cas car elle démontre qu'un engagement de poursuivre des objectifs de réduction de la pauvreté peut être maintenu par le corps politique pendant une longue période. Il semblerait que le caractère inclusif du processus de fixation des définitions et des objectifs, étayé par une analyse empirique indépendante, ait largement contribué au maintien de cet engagement. Le délai très court dans lequel les États membres ont dû déterminer leurs objectifs de réduction de la pauvreté semble expliquer dans de nombreux cas le manque de transparence et d'inclusivité — ce qui, si l'on se réfère à l'exemple irlandais, peut compromettre le maintien de l'engagement vis-à-vis des objectifs. Cette situation peut également conduire les décideurs à percevoir les objectifs comme « étrangers » et imposés, ce qu'il convient d'utiliser tactiquement lors de négociations bilatérales avec la Commission plutôt que stratégiquement en tant qu'outil majeur de développement de la politique nationale. La probabilité de voir des gouvernements recourir à la manipulation et à l'écramage pour s'assurer un avantage politique pourrait, à son tour, s'en trouver accrue.



La mise en œuvre réussie des objectifs de réduction de la pauvreté par plusieurs gouvernements irlandais successifs a coïncidé avec une période de croissance économique soutenue. Il est intéressant de noter que les objectifs font actuellement l'objet d'un réexamen global et qu'il n'est pas exclu que le gouvernement définisse d'autres niveaux d'ambition en matière de réduction de la pauvreté en raison de la situation économique (IDSP, 2011, p.13). Reste à voir si le soutien apporté à des objectifs spécifiques, par opposition au concept proprement dit, sera suffisamment fort pour s'opposer à cet éventuel abaissement des ambitions. Si tel n'est pas le cas, on peut craindre pour l'efficacité à long terme d'une stratégie européenne visant au développement d'actions ciblées et constructives. Il est certain qu'une crise économique persistante pourrait bien engendrer de nouveaux besoins et des niveaux plus élevés de pauvreté auxquels il conviendra de répondre en adoptant des mesures proactives plutôt qu'en comptant passivement sur les bénéfices de la croissance économique. Il faut espérer que les objectifs restent des buts à atteindre et ne deviennent ni un exercice rhétorique ni des indices chiffrés témoignant d'un manque de courage politique. Il est donc essentiel que les institutions européennes unissent leurs efforts pour soutenir les gouvernements nationaux en veillant à ce que les lignes directrices, les Fonds structurels et toutes les autres ressources soutiennent une croissance économique, une restructuration et, si besoin en était, des mesures d'austérité, qui soient favorables aux plus démunis.



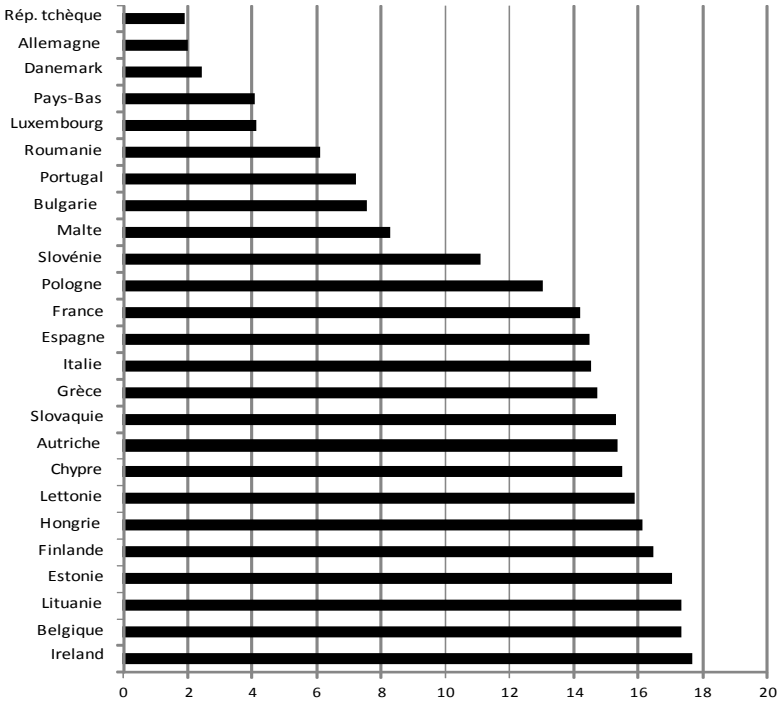
Annexes

Annexe 1: La définition irlandaise de la privation matérielle

Comparaison des définitions irlandaise et européenne de la privation matérielle

La privation est l'absence non souhaitée de deux au moins des 11 éléments suivants (les éléments inclus dans la mesure de l'UE sont en italique)	Comparaison avec l'UE
1 Deux paires de bonnes chaussures	
2 Un manteau imperméable chaud	
3 Achat de vêtements neufs plutôt qu'en seconde main	
4 <i>Repas composé de viande/poulet/poisson (ou équivalent végétarien) tous les deux jours</i>	Éléments conservés d'avant l'introduction de l'EU-SILC
5 Un rôti (ou son équivalent) une fois par semaine	
6 Obligation de se passer de chauffage à un moment de l'année écoulée par manque d'argent	
7 <i>Chauffer convenablement le logement</i>	
8 Acheter des cadeaux pour la famille ou les amis une fois par an au moins	
9 Remplacer tout meuble usé	Éléments ajoutés après l'EU-SILC
10 Accueillir la famille ou des amis pour un drink ou un repas une fois par mois au moins	
11 Une matinée, une après-midi ou une soirée de loisir hors de chez soi au cours des deux dernières semaines	
Se passer d'un repas substantiel par manque d'argent S'endetter pour assumer les dépenses courantes	Éléments abandonnés après l'EU-SILC
<i>Payer le loyer et les factures d'énergie</i>	
<i>Faire face à des dépenses imprévues</i>	
<i>Une semaine de vacance par an hors de chez soi</i>	
<i>Une voiture</i>	
<i>Une machine à laver</i>	
<i>Un TV couleur</i>	Non inclus dans la mesure adoptée dans le cadre du grand objectif européen
<i>Un téléphone</i>	

Annexe 2: Objectifs nationaux de pauvreté exprimés en pourcentage des personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale — 2008



Objectif de réduction de la pauvreté exprimé en pourcentage des personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale

Adapté de CUE (2011) et CE (2011)

Références

- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., (2002) *Social indicators — the EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press
- Barnett, S. et Tomalak, D., (2011) *The Setting of National Poverty Targets*, Réseau social européen, document préparé pour l'Examen par les pairs de l'UE consacré à la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, 16 et 17 juin. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/the-setting-of-national-poverty-targets/sth_esn_ie11
- CCE (1994) *Politique sociale européenne — Une voie à suivre pour l'Union — Livre blanc*. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, COM (94) 333, 27 juillet.
- CE (1989) *Décision du Conseil du 18 juillet 1989 portant établissement d'un programme d'action communautaire à moyen terme concernant l'intégration économique et sociale des groupes de personnes économiquement et socialement moins favorisées*, Bruxelles: 89/457/EEC. JO L 224.
- CE (2007) *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles: Le Parlement européen, le Conseil et la Commission (2007/C 303/01)
- CE (2010), *Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication COM(2010) 2020, Bruxelles: Commission européenne. Disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>
- CE (2011) *Europe 2020 targets*, Bruxelles: polycopié de la Commission européenne mis à disposition lors de l'Examen par les pairs consacrés à la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, 16 et 17 juin.
- CSO (2010) *Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2009*, Dublin: Stationary Office, Central Statistics Office.
- CUE (2010), *Conseil européen: 17 juin 2010, Conclusions*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.
- CUE (2011) *CPS — Évaluation de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, Comité de la protection sociale, 6624/11 ADD 1, 18 février,
- Daly, M. (2010) « Évaluation de l'approche de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cours de la dernière décennie », p. 201-223 dans Marlier, E., Natali, D. et Van Dam, R. (Éd.) *Europe 2020: Vers une UE plus sociale?* Bruxelles: Peter Lang.
- DOT (2011) *National Reform Programme For Ireland under the Europe 2020 Strategy*, Dublin: Department of the Taoiseach, http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Department_of_the_Taoiseach/Policy_Sections/Economic_and_Social_Policy/Economic_Policy/National_Reform_Programme/National_Reform_Programme.pdf
- Eurostat (2011) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=fr, site consulté le 27 septembre.
- Frazer, H. et Marlier, E. avec Natali, D., Van Dam, R., et Vanhercke, B. (2010) *Europe 2020: Vers une UE plus sociale*, p. 11-40 dans Marlier, E., Natali, D. et Van Dam, R. (Éd.) *Europe 2020: Vers une UE plus sociale?* Bruxelles: Peter Lang.

Frazer, H. et Marlier, E. (2010) « Strengthening social inclusion in the Europe 2020 strategy by learning from the past », p. 225-252 dans Marlier, E., Natali, D. et Van Dam, R. (Éd.) *Europe 2020: Vers une UE plus sociale?* Bruxelles: Peter Lang.

Ginnell, P. (2011) *The Setting of National Poverty Targets: Ireland's consistent poverty measure*, European Anti-Poverty Network, document préparé pour l'Examen par les pairs de l'UE consacré à la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, 16 et 17 juin. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/the-setting-of-national-poverty-targets/sth_eapn_ie11

IDSP (2011) *The Irish Experience of National Poverty Targets*, Dublin: Rapport du pays hôte préparé pour l'Examen par les pairs de l'UE consacré à la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, 16 et 17 juin.

Marlier, E., Atkinson, A., Cantillon, B. et Nolan, B. (2007) *The EU and social inclusion*, Bristol: Policy Press.

Nolan, B. (2010) *Targets and Indicators for Poverty and Social Inclusion*, exposé présenté lors du séminaire de recherche organisé par l'ESRI sur l'utilisation d'indicateurs et d'objectifs dans les politiques d'inclusion sociale: perspectives nationales et européennes, Dublin, 3 novembre 2010.

ÖSB (2011) *La fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté: compte-rendu de l'Examen par les pairs organisé à Dublin les 16 et 17 juin 2011*. Vienne: ÖSB Consulting

OSI (2011) *What is Poverty?* Dublin: Office for Social Inclusion, Department of Community, Equality and Gaeltacht Affairs, <http://www.socialinclusion.ie/poverty.html>

OSI (2007) *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*, Dublin: Office for Social Inclusion, Department of Community, Equality and Gaeltacht Affairs <http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPinclusionReportPDF.pdf>

Walker, R. (2011) *The Setting of National Poverty Targets: Ireland's consistent poverty measure*, Dublin: Document de discussion préparé pour l'Examen par les pairs de l'UE consacré à la fixation d'objectifs nationaux en matière de pauvreté, 16 et 17 juin.

Walker, R. (2010) « Le potentiel des objectifs européens: réflexion sur l'expérience française », p. 201-223 dans Marlier, E., Natali, D. et Van Dam, R. (Éd.) *Europe 2020: Vers une UE plus sociale?* Bruxelles: Peter Lang.

Walker, R. (2009) *Examen par les pairs: Mesurer l'impact de l'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Vienne: ÖSB Consulting pour la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances, 2009. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/measuring-the-impact-of-active-inclusion>

Walsh, J. (2010) *The Irish approach to poverty targets*, exposé présenté lors du séminaire de recherche organisé par l'ESRI sur l'utilisation d'indicateurs et d'objectifs dans les politiques d'inclusion sociale: perspectives nationales et européennes, Dublin, 3 novembre 2010.

Whelan, C., Maitre, B. et Nolan, B. (2007) *Multiple Deprivation and Multiple Disadvantage in Ireland: An analysis of EU SILC*, Dublin: ESRI Policy Research Series, 61.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté

Pays hôte : **Irlande**

Pays pairs : **Belgique, Bulgarie, Croatie, Finlande, Lettonie, Malte, Norvège, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie**

Parties prenantes : **EAPN, ESN**

Un des objectifs principaux de la Stratégie Europe 2020 est d'extraire de la pauvreté 20 millions de personnes et de réduire de 25% le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté. A cette fin, les États membres sont tenus de fixer des objectifs nationaux à partir d'indicateurs appropriés.

Cet examen par les pairs sert de cadre pour examiner comment les pays choisissent les composantes de leurs indicateurs, quels sont les liens avec les indicateurs européens, les instruments de suivi et la manière de les intégrer aux autres politiques et ainsi de suite. L'objectif principal est de mieux comprendre les causes multiples de la pauvreté, améliorer les techniques d'identification des personnes les plus menacées et trouver des moyens plus efficaces pour lutter contre la pauvreté (ce qui est particulièrement préoccupant dans le contexte actuel de rigueur budgétaire suite à la crise). Outre son soutien à la réforme au niveau national, cet examen par les pairs alimentera le travail en cours au niveau de l'UE sur les indicateurs et les objectifs en matière de pauvreté.

La stratégie nationale irlandaise contre la pauvreté offre des exemples de bonnes pratiques pour la définition d'objectifs en termes de pauvreté. En 1997, l'Irlande a notamment fusionné deux indicateurs distincts afin de créer une mesure novatrice de la pauvreté pour les plus défavorisés, et a ventilé en 2002 et en 2007 le groupe cible en fixant des objectifs individuels tout au long de la vie pour les groupes vulnérables.