

---

## INTRODUCTION

Emmanuelle BOULINEAU et Emmanuelle BONERANDI-RICHARD

### ACTUALITÉ DE LA RÉFLEXION SUR LA PAUVRETÉ EN EUROPE

L'année 2010 fut proclamée « année européenne de lutte contre la pauvreté » par l'Union européenne. Le programme de recherche MAILLE « La cohésion européenne dans ses filets » (ANR Jeunes chercheurs/Jeunes chercheuses) dont est issu cet ouvrage en était à sa deuxième année d'existence. L'initiative européenne rappelait à point nommé l'actualité, pour ne pas dire l'urgence, d'étudier la pauvreté en Europe.

La décennie 2000 marque en effet l'inscription de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les priorités politiques de l'Union européenne avec la stratégie de Lisbonne. La Commission européenne a stimulé la concertation pour développer des dispositifs d'action contre la pauvreté, une prérogative du ressort des États membres. L'incitation à la mise en œuvre de plans nationaux d'action pour l'inclusion (PNAI), la définition d'un portefeuille d'indicateurs statistiques par Eurostat (indicateurs dits de Laeken) font, entre autres, partie des dispositifs phare européens pour mieux mesurer et comprendre la pauvreté et définir l'action politique de lutte contre l'exclusion sociale.

La question de la pauvreté en Europe a donc été approfondie dans la littérature programmatique européenne avec la réforme de 2005 de la stratégie de Lisbonne, et l'année 2010 de lutte contre la pauvreté en Europe : le cinquième rapport sur la cohésion (Commission européenne, 2010), un diagnostic social (Eurostat, 2010), une commande auprès d'experts (Bradshaw et Mayhew, 2010) ont jalonné la connaissance des multiples dimensions de la pauvreté initiée par les instances européennes.

Plus récemment, la Stratégie UE 2020 publiée en 2010, affirme un objectif prioritaire : « Réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté. » La politique par objectif chiffré, par transfert de compétences, par évaluation par les pairs et par implication des acteurs publics mais aussi privés et associatifs est le credo européen. Elle se décline dans une plateforme européenne contre la pauvreté qui fait partie des sept initiatives phare de cette même stratégie européenne.

La définition de référence de la pauvreté par la Commission européenne (2004) est la suivante : « Une personne est considérée comme vivant dans la pauvreté si son revenu et ses ressources sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle elle vit. » La caractérisation de la pauvreté est cependant multiple et le chapitre 1 revient sur ses différentes définitions et mesures. Nous choisissons ici d'utiliser le terme général de pauvreté et nous définissons ce terme au regard des deux notions voisines que sont la précarité et l'exclusion. Si la pauvreté peut être définie et mesurée par de nombreux indicateurs, ce n'est pas le cas de la précarité, même si celle-ci peut conduire à la pauvreté. L'exclusion est certainement le terme le plus mobilisateur, étant donné qu'il porte en lui-même la dénonciation de ce qu'il décrit. Mais on peut lui reprocher « le défaut de sa qualité : sa force mobilisatrice peut certainement entraver la prise de distance par rapport à l'immédiateté du constat et la nuance nécessaires à l'approche scientifique » (Ribardière, 2005, p. 61).

Et surtout, la priorité donnée à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté par l'Union européenne, mais aussi par d'autres organisations internationales comme la Banque mondiale ou le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), n'est pas neutre. Elle décline une rhétorique de la mise sur le marché du travail pour développer l'emploi en Europe ; elle s'appuie sur une croyance en une croissance dite inclusive qui irait de pair avec la diminution de la pauvreté ; elle occulte le fait que la croissance dans une économie libérale crée de l'inégalité et qu'elle constitue un facteur de pauvreté dans les sociétés contemporaines. Citée par R. Séchet (1996), la césure verticale ou horizontale de la société selon le sociologue A. Touraine est toujours d'actualité. En passant à un discours sur l'exclusion, les autorités européennes opèrent le passage d'une lecture verticale de la société – en haut les riches, en bas les pauvres – à une lecture horizontale de celle-ci – intégration ou exclusion –, autrement dit le passage d'un gradient d'inégalités où les personnes pauvres font cependant partie de la société à une position de « *in* » ou « *out* » du champ social.

Avec l'exclusion, on tend à ignorer les inégalités car elles ne sont pas replacées dans l'ensemble de la société, au risque d'une essentialisation des phénomènes de pauvreté par leur extraction du contexte social, économique et politique. Plus récemment, en mobilisant la notion d'inclusion, les acteurs politiques prononcent un discours de réinsertion des « pauvres » dans la société, mais celui-ci se réfère encore, même de façon plus positive, au clivage *in/out* induit par l'exclusion. Or, avec la crise économique qui frappe les sociétés européennes, la pauvreté a amplement refait surface et les médias reprennent régulièrement dans leurs colonnes le thème du creusement des inégalités entre riches et pauvres.

L'UE s'affirme donc bel et bien comme nouvel acteur aux côtés des États membres dans la lutte contre la pauvreté. En ce sens, et c'est une hypothèse de

cet ouvrage, on peut parler d'eupéanisation de l'action contre la pauvreté dans les pays européens. La démarche géographique adoptée ici s'appuie sur trois entrées méthodologiques pour explorer la pauvreté en Europe.

L'Europe, au sens de l'UE, constitue tout d'abord un espace d'observation. L'analyse spatiale s'attachera à proposer une lecture de la pauvreté dans l'espace européen fondée sur une étude sémantique, statistique et cartographique de la mesure de la pauvreté en Europe (partie I).

L'Europe est faite aussi d'acteurs variés investis dans l'action politique, du niveau européen au niveau local, qui mettent en œuvre des politiques dans les territoires de leur ressort. L'analyse comparative des textes qui régissent aussi bien les objectifs européens de lutte contre la pauvreté au niveau national (PNAI) que les dispositifs d'action sociale déclinés dans les découpages territoriaux donnera la mesure des définitions proposées et des priorités définies au niveau de l'Union européenne (partie II).

Enfin, l'Europe se caractérise par la diversité de ses territoires, à toutes les échelles : une approche fondée sur des enquêtes de terrain viendra articuler d'une part les analyses précédentes aux réalités observées et, d'autre part, explorer pour certains lieux les premiers impacts de la crise économique (partie III).

## UNE ENTRÉE GÉOGRAPHIQUE SUR L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA PAUVRETÉ

Les auteurs ont choisi de décliner une entrée géographique pour saisir la pauvreté en Europe. L'ouvrage s'inscrit dans la poursuite de travaux réalisés dans d'autres sciences sociales qui ont montré les relations entre l'Union européenne et les politiques nationales en matière de lutte contre la pauvreté, telles les études de sociologie (Paugam, 2008), d'économie (Atkinson *et al.*, 2002 ; OCDE, 2008) ou de science politique (Esping-Andersen, 2008 ; Ferrera 2009), pour ne citer que les plus marquantes.

En géographie, les travaux conduits en France se sont stabilisés depuis une quinzaine d'années autour de la contribution aux travaux de l'Observatoire national sur la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES) ou ceux des missions régionales en faveur de l'insertion sociale. Des travaux ont jalonné la réflexion des géographes sur la pauvreté (Séchet, 1996 ; Bonerandi, 2009 ; Bonerandi-Richard, 2011) en se focalisant davantage sur les espaces urbains et la ségrégation socio-spatiale (Brun et Rhein, 1994 ; Sauvaitre, 2001 ; Sélیمانovski, 2002 ; Ribardièrre, 2005 ; Fol, 2005). Les réflexions sur la pauvreté dans les espaces ruraux se font plus rares dans les sciences sociales en général (Maclouf, 1986 ; Mathieu, 1997, 1998 ; Pagès, 2005).

Notre approche géographique se démarque des travaux sur les formes spatiales de la pauvreté en milieu urbain ou rural pour embrasser l'échelle européenne de

cette pauvreté, une échelle d'analyse encore peu explorée par les géographes. Cette approche par l'espace cherche à saisir l'articulation entre le volet social et le volet territorial des dispositifs européens de lutte contre la pauvreté. Elle se fonde sur une entrée par les maillages territoriaux, placés au cœur de l'interrogation, comme objet d'étude, condition de connaissance scientifique et enjeu de production de territoires (Grasland, 1997 ; Terrier, 2005). Cette entrée interroge à la fois les niveaux administratifs mobilisés et les découpages retenus pour lutter contre la pauvreté. Comme niveau d'observation, la maille possède des attributs spatiaux (forme, surface) et des attributs sociaux (catégories sociales des habitants) pour l'étude de la pauvreté. Comme niveau d'organisation spatiale, la maille renvoie aux difficultés du dénombrement dans l'espace des personnes dites pauvres (agrégat/isolat, concentration/dispersion). Comme niveau d'action enfin, le maillage territorial appelle une réflexion sur sa fonction politique car il est à la fois produit et condition de la mise en œuvre de l'aide sociale.

L'ouvrage analyse ainsi la façon dont les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, de nature souvent prescriptive, territorialisent la pauvreté dans le but de la mesurer, l'encadrer ou la résoudre à différents échelons territoriaux. Il ne cherche pas à évaluer ces politiques publiques mais bien plutôt à montrer que l'espace n'est pas un simple support des dispositifs d'action. Derrière la mise en territoire de la lutte contre la pauvreté, qui s'inscrit dans un mouvement général de territorialisation de l'action publique largement renseignée dans la littérature scientifique, nous cherchons aussi à explorer son articulation avec les formes spatiales de la pauvreté en Europe. L'inflation du terme de territoire comme viatique à toute politique publique a tendance à supplanter l'analyse des faits de pauvreté dans l'espace ou à sous-estimer l'importance des découpages territoriaux. C'est sur ces deux points que l'ouvrage place justement l'accent.

Notre recherche fait l'hypothèse d'un déficit de prise en considération des enjeux spatiaux de la pauvreté dans les dispositifs de lutte contre la pauvreté. Comment en effet penser ces dispositifs dans une Europe où les mobilités transgressent les découpages territoriaux ou au contraire piègent des populations peu mobiles dans des mailles trop lâches ? En quoi les maillages territoriaux et les politiques qu'ils portent peuvent-ils faire société et territoire dans une Europe marquée par la diversité de ses espaces et le creusement des inégalités sociales et territoriales ?

## **LA MISE EN MOTS ET EN CARTES DE LA DIVERSITÉ DES FORMES SPATIALES DE LA PAUVRETÉ EN EUROPE**

Les trois parties, dont nous avons évoqué plus haut la logique, se divisent en dix chapitres. Ils déclinent une démarche comparative dans les deux premières parties pour asseoir la réflexion méthodologique à partir des pays suivants :

Allemagne, Bulgarie, France, Italie, Pologne, Roumanie et Suède. La troisième partie explore la diversité des situations nationales.

La première partie de l'ouvrage offre une interrogation méthodologique sur la mise en cartes des statistiques disponibles dans le cadre des politiques européennes de lutte contre la pauvreté. Elle propose une réflexion critique sur les données et sur la cartographie d'indicateurs européens (chapitre 1). Elle interroge les maillages territoriaux en tant que niveaux d'observation des différenciations spatiales, pour proposer une lecture géographique multi-niveaux des disparités régionales de pauvreté en Europe (chapitre 2). Il s'agit ici de sortir d'une approche de la pauvreté en fonction de seuils choisis et donc de populations statistiquement ciblées pour donner une autre lecture des espaces de pauvreté en Europe.

La deuxième partie propose une réflexion sur la maille comme niveau d'action politique avec deux entrées : les découpages territoriaux de lutte contre la pauvreté et les mesures mises en œuvre par chaque pays pour converger vers les objectifs européens de réduction de la pauvreté. Ces deux dispositifs, maillages territoriaux et politiques déclinées dans les PNAI, permettent d'interroger les catégories lexicales et territoriales de l'action. Ils révèlent des conceptions et des pratiques différentes de l'espace comme cadre d'action. Cette entrée permet d'interroger la déclinaison des cadres normatifs européens dans les pays d'étude. Le chapitre 3 teste le poids des mots qui traduisent les dimensions spatiales dans les plans nationaux de lutte contre la pauvreté. Les maillages territoriaux nationaux font quant à eux l'objet d'une étude comparative de leur réforme dans un contexte généralisé de fragmentation des compétences et de découplage des niveaux d'action contre la pauvreté (chapitre 4).

La troisième partie s'attache à revenir sur la diversité des situations nationales de lutte contre la pauvreté. Elle présente dans chaque chapitre les spécificités politiques ou historiques, les contextes nationaux, les terrains d'étude (une région, un type d'espace ou de population frappée de pauvreté) dans les pays suivants : France, Allemagne, Italie, Bulgarie, Pologne et Suède (chapitres 5 à 10). Le choix d'anciens et de nouveaux États membres, de pays dits riches ou pauvres, permet en creux de revenir sur la circulation de modèles de lutte contre la pauvreté et sur les standards de vie véhiculés par la circulation de l'information mais aussi par l'expérience de la mobilité en Europe. Elle permet aussi de nuancer et de mieux comprendre les enjeux politiques et les différenciations spatiales observées dans les deux parties précédentes. Elle autorise enfin à revenir sur la crise économique, postérieure aux dates de collecte des données statistiques, mais contemporaine des entretiens menés dans ces pays. C'est la maille comme niveau d'organisation interne à chaque pays qui est explorée ici.