

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 février 2016 à 9 h 30
« Vieillesse, emploi et retraite : panorama international »

Document N° 3

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

L'emploi et les politiques sociales en Europe à l'épreuve de la crise

Magali Beffy et Romain Roussel

La protection sociale en France et en Europe en 2013, éd. 2015, DREES

L'emploi et les politiques sociales en Europe à l'épreuve de la crise

Magali Befly et Romain Roussel

Par son ampleur et sa durée, la crise financière et économique de 2008 est la plus dure subie par l'Europe depuis les années 1930. Depuis le début de la crise, le taux d'emploi européen moyen des 20-64 ans au sein de l'UE 28 a diminué (68,4 % en 2013 contre 70,3 % en 2008) et le taux de chômage est passé de 7,0 % en 2008 à 10,9 % en 2013. Ces moyennes masquent des disparités importantes. En Grèce et en Espagne, plus d'un quart de la population active est au chômage, alors qu'en Allemagne, seuls 5 % des actifs sont concernés. Le taux de chômage de longue durée a doublé entre 2008 et 2013, pour atteindre 5,1 % de la population active au sein de l'UE 28, soit près de la moitié des effectifs totaux de chômeurs. Les jeunes sont particulièrement touchés par l'augmentation massive du chômage ; les seniors et les femmes sont relativement plus épargnés. La détérioration du marché du travail a fait basculer de nombreuses personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Dans ce contexte macroéconomique fortement dégradé, les systèmes de protection sociale ont joué leur rôle traditionnel d'amortisseur en début de crise : en 2009, les prestations sociales ont été le principal contributeur de la stabilisation du revenu disponible des ménages. Mais, face à la durée de la crise, la protection sociale peine de plus en plus à protéger les revenus, en particulier dans les pays les plus durement touchés. L'effet stabilisateur s'est affaibli dans de nombreux États membres en 2012 alors que les revenus se contractaient à nouveau.

La protection sociale poursuit différents objectifs, au premier rang desquels le développement et le renforcement du capital humain des individus, ceci de la petite enfance jusqu'à un âge plus avancé, par l'intermédiaire tout d'abord de modes de garde de qualité, puis à travers l'éducation et enfin *via* l'aide à la formation tout au long de la vie. Par ailleurs, la protection sociale cherche à aider et à protéger les individus de la maladie, de la pauvreté et de l'exclusion sociale en mettant en place des filets de sécurité en cas de dégradation de l'état de santé, en cas de perte d'emploi ou encore de passage à la retraite. Par les mécanismes de couverture des risques qu'elle assure, elle lisse les aléas de la vie que les individus ou les ménages traversent.

Ce rôle stabilisateur du système de protection sociale a joué à plein à la suite de la crise de 2008, atypique tant par son intensité que par sa durée, mais de façon différenciée selon les pays européens considérés. L'ampleur de la crise a en effet été inégale à travers l'Europe et les réponses apportées ont été variées. Cet effet protecteur s'est toutefois atténué avec le temps en raison de la persistance de la crise et des réformes adoptées pour contenir le creusement des déficits publics.

Cet article s'inspire très largement du rapport « Employment and Social Developments in Europe 2014 » de la Commission européenne¹. La première partie dresse un état des lieux post-crise du marché du travail dans les différents pays européens. Suit un panorama de la situation sociale européenne avec une description des taux de pauvreté et des inégalités sociales, mis en regard de l'évolution des dépenses de protection sociale.

Une crise majeure du marché du travail depuis 2008 qui aggrave les inégalités entre pays et fragilise certains groupes de la population

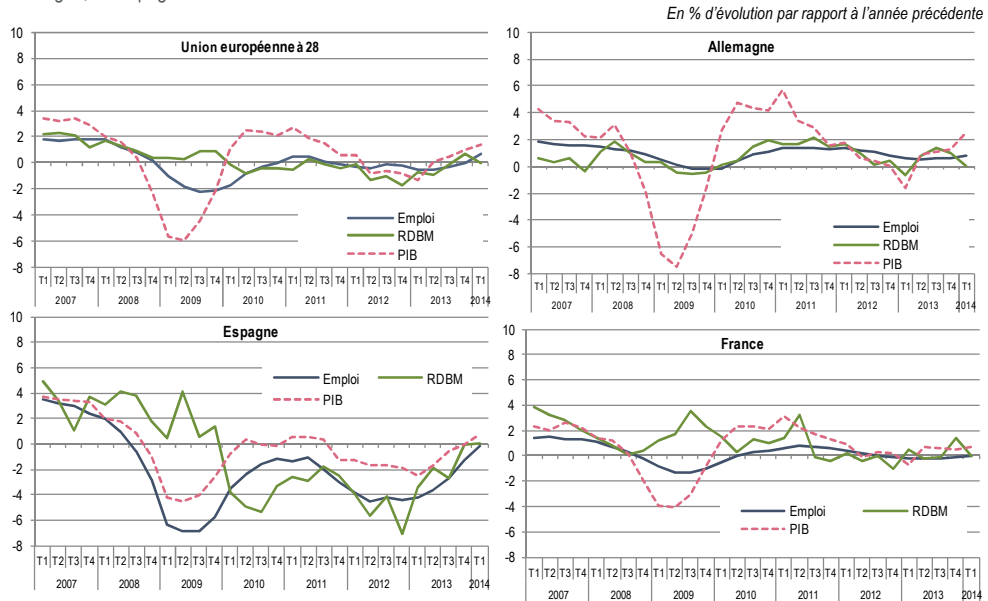
Sur le plan économique, l'Europe a traversé le plus fort de la crise en 2009 avec un taux de décroissance du PIB de -4,5 % en moyenne au sein de l'UE 28. La situation macroéconomique s'est certes améliorée en 2010 et 2011, avec des taux de croissance moyens atteignant respectivement 2,0 % et 1,6 %, mais elle demeure fragile : en 2013, le taux de croissance du PIB se hisse à peine à 0,1 %, après une année 2012 difficile (-0,4 % au sein de l'UE 28). Selon des chiffres encore provisoires, la croissance du PIB en 2014 atteindrait 1,3 % en moyenne au sein de l'UE 28 et 0,9 % au sein de la zone euro.

a) Une polarisation accrue du marché du travail et de la distribution des salaires

Ainsi, même si le revenu disponible total des ménages n'est plus en baisse au 4^e trimestre 2013, la situation sur le marché du travail reste dégradée en Europe : le taux d'emploi européen moyen des 20-64 ans au sein de l'UE 28 se situe en dessous du niveau d'avant crise (68,4 % en 2013 contre 70,3 % en 2008) et le taux de chômage est passé de 7,0 % en 2008 à 10,9 % en 2013, ce qui correspond à plus de 9,55 millions de chômeurs supplémentaires. Ces moyennes masquent des disparités régionales importantes avec, en Grèce et en Espagne, plus d'un quart de la population active au chômage, alors qu'en Allemagne, seuls 5 % des actifs sont concernés (*graphique 1*).

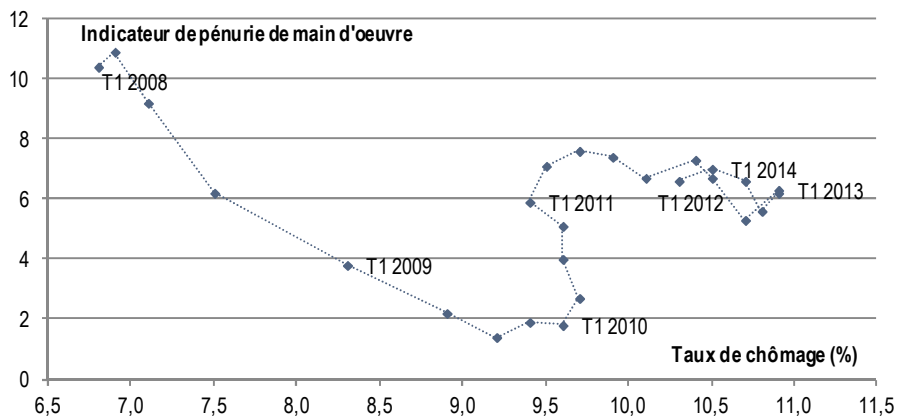
¹ Dans un souci de lisibilité, les analyses présentées ici se concentrent sur un plus petit nombre de pays que celui présenté dans le rapport de la Commission européenne. Par ailleurs, cet article n'engage que ses auteurs et en aucun cas la Commission européenne.

Graphique 1 : Évolutions annuelles du PIB, du revenu disponible brut des ménages (RDB) et de l'emploi dans l'UE 28, en Allemagne, en Espagne et en France



Au-delà de ces pertes d'emplois massives au niveau européen, on constate une accentuation des dysfonctionnements du marché du travail en Europe, comme le montre la courbe de Beveridge (*graphique 2*) qui relie le taux de chômage au taux d'emplois vacants.

Graphique 2 : Courbe de Beveridge pour l'UE 28



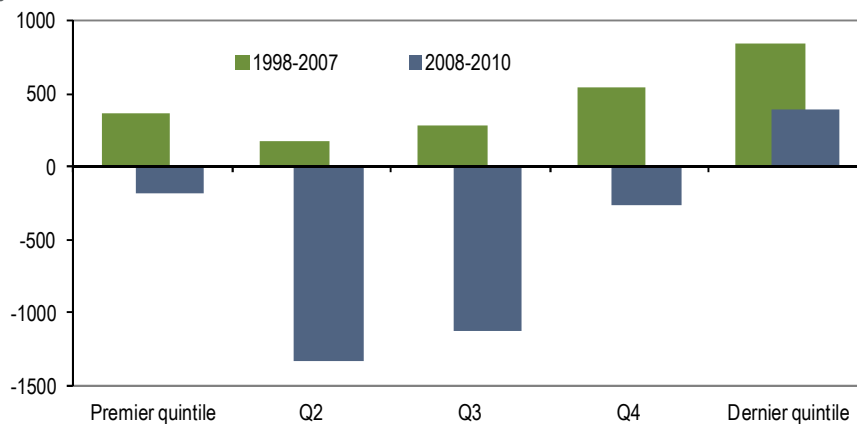
Note : la courbe de Beveridge relie le taux d'emplois vacants au taux de chômage.
Sources : Eurostat.

Le taux d'emplois vacants a certes diminué au plus fort de la crise, mais il a augmenté en 2011 et se maintient stable depuis, ce qui témoigne d'une proportion importante d'offres d'emploi non satisfaites malgré la montée du taux de chômage. La situation n'est homogène ni entre les pays (la situation étant plus favorable en Allemagne que dans la plupart des autres pays membres de l'UE, et notamment qu'au Royaume-Uni, en France, en Italie, aux Pays-Bas et au Danemark) ni entre les classes d'âge.

La qualité du marché du travail s'est par ailleurs dégradée avec une polarisation accélérée des emplois. Entre 2008 et 2010, la majorité des emplois supprimés l'ont été dans les deuxième et troisième quintiles de la distribution des salaires. Renforçant cette tendance, les nouveaux emplois créés sont soit des emplois à temps partiel et/ou temporaires, peu rémunérés et donc plutôt situés dans le bas de la distribution des salaires, soit des emplois à temps plein bien rémunérés.

Par conséquent, la distribution des salaires se concentre davantage aux extrêmes : les emplois peu rémunérés se développent et les emplois qualifiés restent bien rémunérés, mais nombre d'emplois du milieu de la distribution disparaissent ou ont disparu (*graphique 3*).

Graphique 3 : Variation annuelle moyenne du nombre d'emplois dans l'Union européenne à 28, en milliers, par quintile de salaire



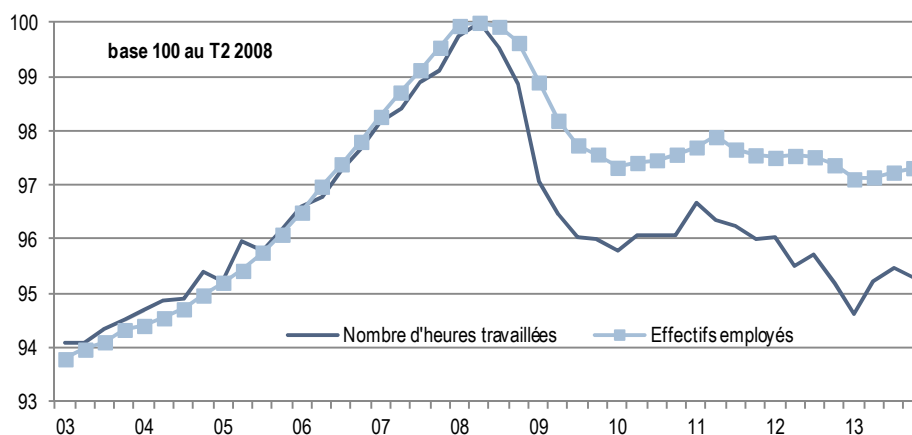
Sources : Eurostat, calculs Commission européenne.

Cette évolution tranche avec celle observée sur la période d'avant crise (1998-2007), marquée par un accroissement plus important pour les quintiles les plus élevés de salaires mais aussi par des créations nettes d'emplois en Europe à chaque niveau de la distribution salariale. Par ailleurs, les personnes titulaires de ces emplois supprimés ont du mal à en retrouver un autre : schématiquement, leurs compétences sont soit insuffisantes pour espérer pourvoir un poste du haut de la distribution, soit surdimensionnées par rapport aux postes du bas de la distribution.

L'accroissement de la forme en U de la distribution des salaires s'explique notamment par le développement du travail à temps partiel, qui progresse de plus de 2 points de 2008 à 2013 pour atteindre 20,3 % au sein de l'UE 28 et 23,6 % au sein de l'UE 15. En France, il progresse aussi, mais son niveau est inférieur, à 18,4 %. Il est par ailleurs plus souvent subi qu'avant la crise : en 2008, au sein de l'UE 28, 25,8 % des personnes à temps partiel ayant entre 20 et 64 ans auraient préféré travailler à temps complet, elles sont 30,0 % en 2013.

La tendance à la hausse du temps partiel subi semble toutefois préexister à la crise dans de nombreux pays européens, mais la crise l'a accélérée dans certains cas : en Grèce, en Espagne ou en Italie, plus de 63 % des temps partiels sont subis et non choisis en 2013, soit environ 20 points de plus qu'en 2008. En revanche, en Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche, moins de 16 % des temps partiels ne sont pas choisis. Trois pays se distinguent par une régression du temps partiel subi entre 2008 et 2013 : ce sont l'Allemagne, la Belgique et la Finlande ; les deux premiers font partie d'un groupe de pays qui a mieux résisté à la crise, que ce soit en termes d'évolution de l'emploi ou du PIB.

Les personnes à temps complet ne sont pas non plus épargnées par une diminution du nombre d'heures travaillées. Ainsi, par ces deux canaux, malgré une stabilisation du nombre de personnes en emploi depuis la mi-2009, le nombre total d'heures travaillées n'a cessé de diminuer pour atteindre un point bas au 3^e trimestre 2012 (*graphique 4*), ce qui pèse sur les revenus des ménages et freine leur consommation.

Graphique 4 : Évolutions respectives de l'emploi et du nombre d'heures travaillées en Europe, du 1^{er} trimestre 2003 au 4^e trimestre 2013 (base 100 au début de la crise)

Sources : Eurostat.

b) Les chômeurs et les jeunes particulièrement touchés par la crise, tandis que les seniors et les femmes sont relativement épargnés

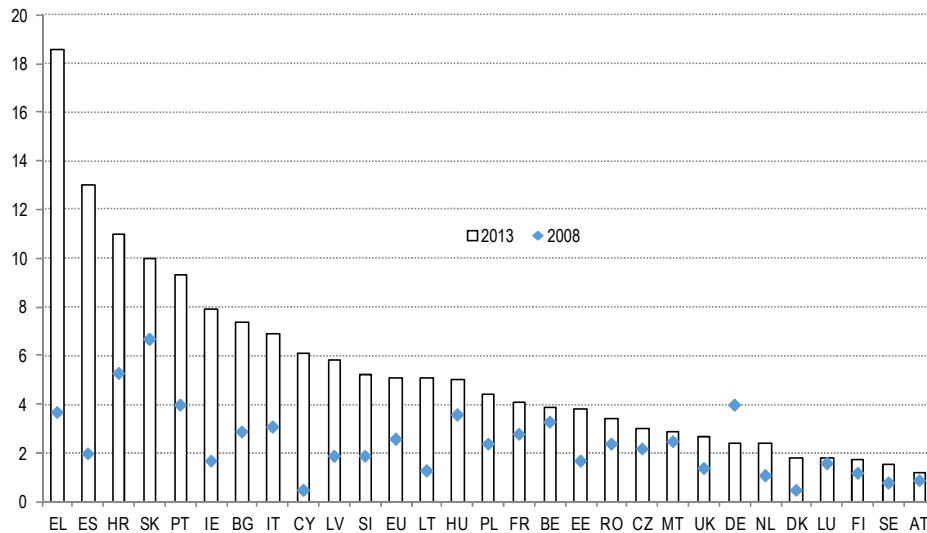
Deux populations sont particulièrement touchées par la crise : les chômeurs de longue durée et les jeunes. Le taux de chômage de longue durée¹ a en effet doublé entre 2008 et 2013, pour atteindre 5,1 % de la population active au sein de l'UE 28, soit près de la moitié des effectifs totaux de chômeurs. Les écarts entre pays sont très élevés et ont eu tendance à se creuser pendant la crise, avec des hausses particulièrement marquées dans certains pays du sud de l'Europe notamment et, à l'inverse, un recul en Allemagne, qui fait exception (*graphique 5*).

Deux effets se sont combinés pour expliquer cette forte augmentation : tout d'abord, les chômeurs trouvent moins rapidement un emploi qu'avant la crise et basculent plus souvent dans le chômage de longue durée. 38 % des personnes qui ont perdu leur emploi en 2012 en recherchent toujours un en 2013, c'était le cas de 27 % d'entre eux entre 2007 et 2008. À cela s'ajoute une dégradation du taux de sortie du chômage de longue durée. Parmi les chômeurs de longue durée qui cherchaient un emploi en 2012, plus de six sur dix en recherchent toujours un en 2013. Seule la moitié d'entre eux étaient concernés par ce phénomène entre 2007 et 2008.

1 Les chômeurs de longue durée sont définis comme les personnes au chômage depuis plus d'un an.

Graphique 5 : Taux de chômage de longue durée en Europe en 2008 et en 2013

En % de la population active



Sources : Eurostat.

La situation des jeunes en Europe, durement touchés par la crise, apparaît aussi préoccupante. Le taux de chômage des moins de 25 ans a atteint 22,2 % en moyenne en 2013 au sein de l'UE 28 contre 15,9 % en 2008, soit près de 50 % d'augmentation. Trois pays se distinguent en Europe par la gravité de leur situation : en Espagne et en Grèce, plus de la moitié des jeunes actifs de moins de 25 ans sont au chômage, en Italie c'est le cas pour près de 43 % d'entre eux. Leur situation contraste avec celle observée dans les pays du Nord, notamment l'Allemagne et la Finlande, qui affichent les taux de chômage des jeunes les plus bas (respectivement 7,7 % et 7,9 % en 2013), ou bien encore au Danemark, aux Pays-Bas et en Autriche (entre 10 % et 13 % en 2013). La France se situe au-dessus de la moyenne européenne avec 24,1 %, soit près d'un quart des jeunes actifs au chômage en 2013. Les jeunes chômeurs sont par ailleurs plus souvent touchés par le chômage de longue durée qu'auparavant, qui a plus que doublé parmi les moins de 25 ans entre 2008 et 2013. Ces derniers cumulent alors manque d'expérience et stigma, ce qui freine d'autant plus leur reprise d'emploi potentielle.

La situation des jeunes est souvent évaluée à l'aune de la proportion de ceux qui ne sont ni en situation d'emploi, ni à l'école, ni en formation (NEET selon la terminologie européenne). Cet indicateur aide en effet à mieux comprendre les difficultés rencontrées par les jeunes car ce sont ces personnes qui sont très à risque de pauvreté et d'exclusion sociale à court comme à plus long terme. Au sein de l'UE 28, 13,0 % des jeunes de 15 à 24 ans sont des NEET en 2013, contre 10,8 % en 2008. Le clivage Nord Sud est à nouveau patent avec une jeunesse malmenée en Italie, en Grèce et en Espagne. La dégradation de cet indicateur est toutefois portée par la seule augmentation du taux de chômage, les proportions de jeunes dans le système scolaire ou en formation professionnelle demeurant globalement stables entre 2008 et 2013.

Les jeunes qui parviennent à trouver un emploi ne sont pas non plus épargnés par les difficultés du marché du travail, car ils sont plus souvent titulaires d'emplois à temps partiel qu'avant la crise. Près d'un tiers des jeunes de 15 à 24 ans en 2013 sont à temps partiel au sein de l'UE 28 ; ils étaient 26,2 % en 2008. Les situations sont toutefois là aussi très diverses au sein de l'Union européenne : l'Irlande, comme les pays du sud de l'Europe (Italie, Grèce et Portugal), voit le temps partiel des jeunes en emploi se développer fortement alors qu'il l'était assez peu avant la crise. En 2013, en Grèce, 21,1 % des jeunes de moins de 25 ans en emploi occupent un temps partiel, ils sont 23,4 % au Portugal, 28,4 % en Italie et 46,6 % en Irlande. Les pays du Nord, où le temps partiel est traditionnellement très élevé, connaissent certes une progression moindre mais, en 2013, près de huit jeunes sur dix en emploi sont à temps partiel au Pays-Bas et ils sont plus de six sur dix au Danemark. La France se distingue par la relative stabilité de sa part de temps partiel parmi les jeunes en emploi (23,7 % en 2013).

Les contrats temporaires sont aussi plus fréquents chez les jeunes de moins de 25 ans : c'est le cas pour 42,6 % de ceux qui sont en emploi en 2013 au sein de l'UE 28. Mais, même si les évolutions de cet indicateur sont assez différentes selon les pays étudiés, la crise semble avoir eu moins de conséquences sur la part des jeunes en contrats courts : celle-ci atteignait déjà 40,1 % en 2008.

L'entrée des jeunes sur le marché du travail en période économique difficile a des effets négatifs à court terme, car ces jeunes restent plus longtemps au chômage, mais, *a priori*, aussi à moyen et long termes, bien que cette évaluation soit malaisée. Accumuler les difficultés en début de carrière entraîne des parcours professionnels plus chaotiques et une moindre accumulation de capital humain général et spécifique. Cela place ces jeunes sur des chemins d'emploi et de salaire moins favorables qu'en période économique plus propice. Bien qu'il soit moins stigmatisant d'avoir connu le chômage lors des phases de récession que lors de celles de forte croissance économique, le taux d'emploi des jeunes qui achèvent leurs études lors des périodes de bas de cycle économique n'augmente pas aussi vite avec les années que pour les autres générations.

Malgré ces constats alarmants, la crise a moins durement affecté certains groupes. Les femmes ont été relativement moins touchées que les hommes par l'augmentation massive du chômage, ces derniers étant surreprésentés dans les secteurs de l'industrie et de la construction, malmenés par la crise. Cela a facilité la convergence des taux d'emploi entre femmes et hommes, même si un écart persiste encore et que le taux d'emploi des femmes stagne depuis 2008 : le taux d'emploi des 25-64 ans, hommes et femmes confondus, atteint 70,6 % au sein de l'UE 28 en 2013, alors que celui des femmes n'est que de 64,5 %. Cela traduit toutefois une réduction de l'écart entre hommes et femmes de presque 2 points depuis 2008. Ce constat est toutefois à nuancer, car la crise a stoppé net la tendance à la hausse du taux d'emploi des femmes qui avait été observée de 2002 à 2008 au sein de l'UE 28. Par ailleurs, les femmes en emploi continuent d'occuper beaucoup plus souvent que les hommes des emplois précaires, temporaires ou à temps partiel, bien que dans ce dernier cas, ce soit plus souvent par choix que pour les hommes. Les écarts femmes-hommes sur le marché du travail sont donc encore loin d'être résorbés.

Un autre public a été relativement épargné par la crise : ce sont les personnes de plus de 50 ans. Le taux d'emploi des 50-64 ans en 2013 au sein de l'UE 28 atteint 59,3 %, contre 70,6 % pour le taux d'emploi total des 25-64 ans. L'écart s'est réduit de 4,4 points entre 2008 et 2013. La réduction la plus forte est observée en Italie où l'écart se réduit de près de 8 points, à la suite d'une augmentation du taux d'emploi des seniors et d'une diminution du taux d'emploi global. L'Italie fait en revanche toujours partie des pays qui affichent les plus faibles taux d'emploi des 50 ans et plus (52,6 % pour les 50-64 ans en 2013).

Toutefois, en dépit de ces notes positives, certains pays cumulent les écueils de la crise : le Portugal, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne sont les seuls pays où les taux d'emploi des 50-64 ans sont en baisse entre 2008 et 2013. Le taux d'emploi des femmes diminue également dans chacun de ces pays.

La Commission européenne souligne les effets bénéfiques de plusieurs politiques publiques qui permettent d'atténuer ou de contrecarrer, à plus ou moins long terme, les effets de la crise

La crise a, à nouveau, souligné l'effet protecteur de l'éducation : le taux d'emploi des personnes titulaires d'un seul diplôme de niveau primaire ou collège est celui qui a le plus fortement diminué entre 2008 et 2013. Au sein de l'UE 28, leur taux d'emploi a baissé de 8,0 %, pour une baisse de 2,7 % pour les titulaires d'un diplôme plus élevé. Ce constat est vérifié pour la totalité des pays européens, à l'exception de l'Allemagne où ce taux d'emploi n'a pas diminué mais augmenté entre 2008 et 2013. Le taux de sortie du chômage est par ailleurs plus faible pour les personnes les moins diplômées. Cela milite, comme le rapport de la Commission le souligne, en faveur d'un développement des compétences à travers l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Le rapport 2014 de la Commission européenne souligne également que, symétriquement aux phénomènes observés en début de crise, la reprise pourrait ne pas se traduire en premier lieu par une croissance de l'emploi mais plutôt par un rebond du nombre d'heures travaillées. Il pointe des freins potentiels à la reprise tels que le coût du travail, l'importance du « travail au noir » et l'insuffisante mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne (seuls 3,3 % de la population active réside en 2013 dans un pays de l'Union autre que celui dont elle est originaire).

Selon ce même rapport, les États membres comme l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas qui ont le mieux résisté à la crise sont ceux qui ont investi dans des politiques actives du marché du travail en soutenant les personnes au chômage, en accentuant leur formation et en maintenant des allocations chômage appropriées afin de couvrir le plus grand nombre. La Commission souligne que, toutes choses égales par ailleurs, les personnes qui perçoivent des indemnités chômage auraient une probabilité plus forte de retrouver un emploi. Une politique adéquate, combinant formation et soutien au revenu dégressif dans le temps, ne découragerait pas la reprise d'activité ; elle laisserait en revanche suffisamment de temps aux chômeurs pour retrouver un emploi d'un niveau correspondant à leur formation. Elle devrait être associée, dans les périodes économiques difficiles, à des contrats de court terme pour permettre un maintien dans l'emploi ou un retour le plus rapide possible vers l'emploi.

Concernant la santé, autre volet majeur de la protection sociale, la Commission préconise des réformes qui visent à améliorer l'efficacité et la soutenabilité du système de soins tout en mettant en garde contre les effets indésirables de

certaines coupes budgétaires qui ont pu conduire à reporter la charge financière des dépenses de santé sur les assurés, à accroître les files d'attentes ou encore à désavantager plus particulièrement certains groupes sociaux plus fragiles. Elle note ainsi que la part de la population qui déclare des besoins de soins non satisfaits s'est accrue de 2007 à 2011 dans la majorité des états membres de l'Union ; en particulier, la hausse atteint de 1 à 4 points en Belgique, en Italie, en Grèce et en Finlande.

Cette attention portée à l'accès aux soins est d'autant plus cruciale qu'il est à craindre que la crise n'ait également des impacts négatifs de plus long terme sur les déterminants de santé (en raison du chômage, de la qualité du travail et de conditions de vie précaires), ce qui menacerait d'accroître les inégalités de santé tant entre groupes sociaux qu'entre États membres. Ainsi, plusieurs études¹ mettraient en évidence un lien entre crise économique et prévalence de la dépression ou de l'obésité, ce qui se traduirait par des risques accrus de mortalité prématurée, notamment par suicide ou encore du fait de pathologies cardiaques : selon Eurostat, le taux de suicide aurait augmenté de 10 % en Italie de 2006 à 2010 pour les hommes de moins de 65 ans et cette hausse atteindrait 25 % chez les 50-54 ans.

Face à la durée de la crise et à l'importance des ajustements budgétaires opérés, la protection sociale peine de plus en plus à jouer son rôle protecteur, en particulier dans les pays les plus durement touchés

Par son ampleur et sa durée, la crise financière et économique de 2008 est la plus dure subie par l'Europe depuis les années 1930, avec des conséquences importantes non seulement en termes d'emploi, mais aussi de pauvreté et d'inégalités. Cette récession a ainsi constitué un « stress test » pour les systèmes de protection sociale européens, mis à rude épreuve.

a) Le risque de pauvreté et les inégalités sociales atteignent les niveaux les plus élevés dans les pays les plus durement touchés par la crise

La détérioration du marché du travail a fait basculer de nombreuses personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le taux de chômage a fortement augmenté, le nombre d'heures travaillées s'est réduit : le nombre de ménages sans emploi a par conséquent augmenté et les revenus de ceux qui travaillent ont diminué. Depuis 2008, le nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion a donc augmenté de 6 millions, ce qui a contribué à éloigner l'Europe de sa cible de réduction de la pauvreté assignée pour 2020². Au sein de l'UE 28, en 2013, près d'un quart de la population est désormais en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ce risque recouvre soit une pauvreté monétaire, soit un ensemble de privations matérielles, soit, enfin, une faible intensité ou l'absence d'emploi. L'Espagne (27,3 %), le Portugal (27,5 %), l'Italie (28,4 %), l'Irlande (29,5 %) et la Grèce (35,7 %) sont les pays qui affichent en 2013 les taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale les plus élevés. Cette évolution apparaît très cohérente avec l'intensité des difficultés économiques et sociales que ces pays ont traversées et qui ont été décrites dans la première partie. Avec une faible diminution de la part de personnes en risque de pauvreté, qui atteint 18,1 % en 2013, la France se positionne favorablement. La situation française apparaît d'autant plus favorable qu'elle ne résulte pas, à l'inverse de la situation observée dans d'autres pays³, d'une baisse de son seuil de pauvreté monétaire⁴.

Les personnes en âge de travailler ont été les plus touchées par cette augmentation du risque de pauvreté avec, de fait, les enfants faisant partie de leur foyer. La part des enfants de moins de 18 ans en risque de pauvreté s'élève ainsi à 27,7 % en 2013 au sein de l'UE 28. Les personnes plus âgées sont en revanche épargnées par cette recrudescence de la pauvreté, le montant des pensions de retraite ayant été peu affecté par la crise. Leur risque de pauvreté a même diminué depuis 2010 ; il atteint désormais 18,2 % au sein de l'UE 28 en 2013 pour les plus de 65 ans.

Par ailleurs, en 2013, la masse de revenu disponible par unité de consommation détenue par les 20 % des personnes les plus aisées représente cinq fois celle détenue par les 20 % des personnes les plus modestes. Le ratio de ces deux quantités constitue un premier indicateur d'inégalités. C'est en Grèce (6,6), en Espagne (6,3), au Portugal (6,0) et en Italie (5,7) qu'il est le plus élevé. C'est aussi dans ces pays qu'il a connu la plus forte augmentation, à l'exception du Portugal où il est resté stable. Il a aussi très fortement augmenté au Danemark (+19,4 %) pour s'établir en 2013 à 4,3, soit une valeur qui reste bien inférieure à la moyenne européenne. La France se situe elle aussi en dessous de la moyenne européenne pour cet indicateur d'inégalité : il est égal à 4,5 en 2013 et a connu une augmentation de 2,3 % entre 2008 et 2013. Le constat tiré du coefficient de Gini, qui constitue un indicateur synthétique d'inégalités de niveau

1 B. Cooper, "Economic Recession and Mental Health: an Overview" (Institute of Psychiatry, King's College, London, 2011) et OCDE – "Obesity update", 2014.

2 La stratégie UE 2020, établie en 2010, vise à réduire de 20 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté en Europe à l'horizon 2020. Dans ce cadre, la notion de pauvreté est appréhendée via un indice composite qui combine pauvreté monétaire, taux de privation matérielle sévère et faible intensité en emploi.

3 Voir notamment à ce sujet la fiche pays « Royaume-Uni » en partie G de l'ouvrage.

4 Le seuil de pauvreté monétaire retenu au niveau européen correspond à 60 % du niveau de vie médian de chacun des pays.

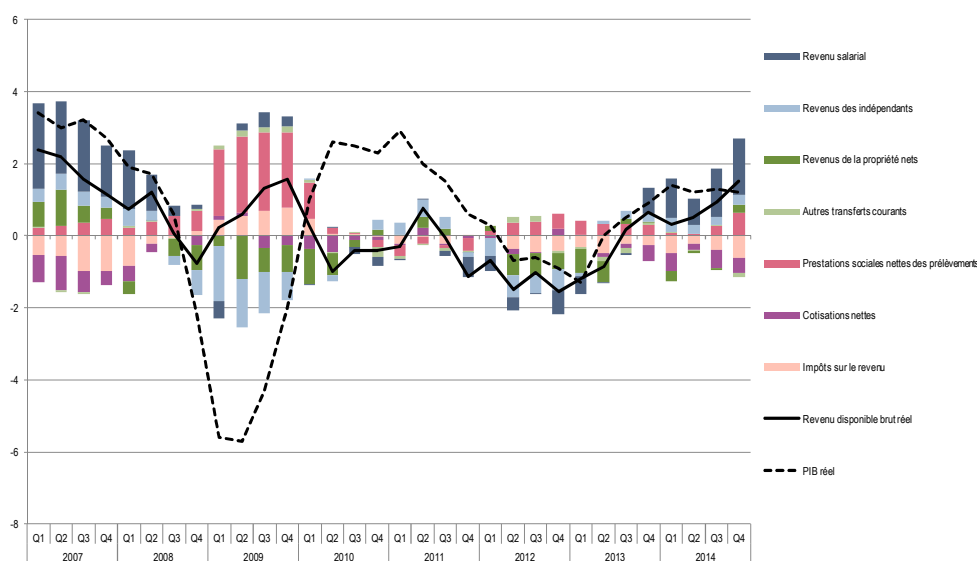
de vie au sein de la population, est identique : les pays de l'Europe du Sud sont les plus inégalitaires en termes de niveau de vie.

b) Les stabilisateurs automatiques ont soutenu le revenu disponible des ménages en début de crise avant de s'épuiser en 2011-2012

Les dépenses de protection sociale contribuent habituellement à la stabilisation automatique des revenus : elles doivent augmenter plus vite lors des ralentissements économiques, ce qui compense en partie la baisse des revenus des ménages. Cette fonction de stabilisation des systèmes de protection sociale est évidente pour les prestations chômage, mais elle joue également pour les prestations sous conditions de ressources (typiquement les prestations contre l'exclusion, les prestations familiales ou de logement) ainsi que, dans une moindre mesure, pour les dépenses de santé ou de pensions (puisque celles-ci continuent généralement à croître ou bien restent constantes, tandis que les revenus d'activité baissent).

Au début de la crise, en 2009, les prestations sociales ont formé la contribution principale à la stabilisation du revenu disponible des ménages, devant les prélèvements (*graphique 6*). Mais cet effet stabilisateur s'est affaibli dans de nombreux États membres en 2012 alors que les revenus se contractaient à nouveau. La plupart des systèmes de protection sociale ne sont en effet pas conçus pour une crise aussi durable. De nombreuses personnes ont épuisé leurs droits au chômage et ont basculé dans les dispositifs d'aide sociale aux plus démunis. Par ailleurs, compte tenu de la baisse des ressources, des coupes ont été faites dans les dépenses sociales à des fins de consolidations budgétaires. L'effet total des modifications intervenues dans le système socio-fiscal sur le revenu disponible des ménages aurait été particulièrement marqué en Irlande (-17 points) et en Grèce (-14 points), ainsi qu'au Portugal et en Espagne¹. Le niveau de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que la distribution des revenus s'en sont trouvés affectés.

Graphique 6 : Contributions à la croissance réelle du revenu disponible des ménages dans l'UE 28 (2007-T4 2014)

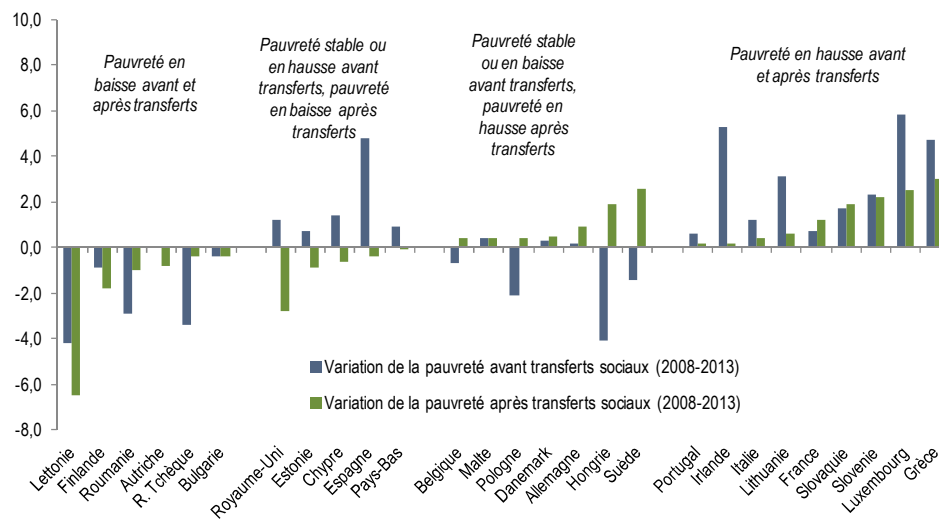


Note : taux de croissance annuel et contributions en points de pourcentage.
Sources : Eurostat.

Les transferts sociaux ont plus de mal à réduire le taux de pauvreté monétaire en 2013 qu'en 2008 (*graphique 7*). C'est le cas notamment en Belgique, en Allemagne et en France. Par exemple, en France, les transferts sociaux réduisaient le taux de pauvreté de 46,8 % en 2008, ils le réduisent de 43,4 % en 2013, ce qui peut être expliqué par différents effets. La France fait toutefois toujours partie des pays où les transferts sociaux réduisent le plus la pauvreté.

¹ Selon une étude de Agostini P., Paulus A., Sutherland H. et Tasseva I., 2014, « The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis » basée sur le modèle Euromod.

Graphique 7 : Évolution de la pauvreté avant et après transferts sociaux (hors retraites) de 2008 à 2013



Sources : Eurostat/EU-SILC.