

Rapport 2013-2014 : Les effets d'une crise économique de longue durée

II- La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté au défi de la crise

Lorsqu'ils décident en 2010 de recadrer la stratégie de moyen terme pour la croissance de l'Union européenne (Europe 20-20), les chefs d'État et de gouvernement prennent en considération le poids spécifique de la crise sur les populations les plus vulnérables. Ils ont aussi en tête les travaux de l'OCDE montrant que l'augmentation des inégalités de revenu, avant la crise, n'est pas étrangère à son déclenchement. Pour la première fois, ils adoptent un objectif quantifié de lutte contre la pauvreté exprimant une volonté ambitieuse : réduire d'environ 17 % d'ici 2020 le nombre des « personnes concernées par la pauvreté ou l'exclusion » au sein de l'UE.

La faiblesse de cette stratégie « Europe 20-20 », quant à son volet social, était de reposer entièrement sur les politiques et engagements nationaux, l'UE n'ayant pas de compétence directe en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté. Non seulement les objectifs nationaux décidés par chaque État membre se situaient en deçà de l'ambition européenne, mais l'ampleur de l'augmentation de la pauvreté à partir de 2008 ayant été sous-estimée, les objectifs nationaux n'ont en général pas été atteints, au moins à la date d'aujourd'hui, et apparaissent le plus souvent hors de portée. Ceci aurait dû à tout le moins provoquer un débat d'ensemble sur la stratégie, tant au plan européen que national. À ce jour, ce débat n'a pas eu lieu. On peut craindre que ce manque de réactivité ne soit l'indice d'un désintérêt tant des États membres que de l'Union tout entière à l'égard de la montée générale de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La pertinence de la démarche européenne ne se limite cependant pas au suivi des objectifs chiffrés. Le suivi d'ensemble des situations de pauvreté et d'exclusion dans les 28 États membres et de certaines de leurs causes (l'absence de travail dans un nombre croissant de ménages d'âge actif notamment) au plan européen a été notablement affiné. Il est suffisamment précis et complet pour jouer un rôle d'avertisseur, de « lanceur d'alerte » dont peuvent se saisir l'ensemble des acteurs. On peut espérer que la nouvelle stratégie de moyen terme pour l'UE, attendue suite aux changements en cours au Parlement européen et à la tête des institutions de l'UE en tiendra compte.

Lorsqu'on examine sur la période 2008-2012¹ l'évolution de l'indicateur synthétique « de pauvreté et d'exclusion sociale » pour les différents pays européens comparables à la France, un enseignement majeur ressort. Le groupe déterminant de population, du point de vue de la tendance générale de la pauvreté, est sans aucun doute celui des personnes qui vivent dans un ménage dont les actifs sont pénalisés par une très faible intensité (durée effective) de travail. C'est cet indicateur qui permet de distinguer, parmi neuf pays comparables à la France, un groupe où la pauvreté et l'exclusion ont pu être stabilisées, voire réduite (NL, DE, AUT, FL, PL) et un groupe durement touché par la crise où cette « pauvreté ou exclusion » a au

¹ Période homogène avec les observations 2007-2011 de la partie consacrée à la seule situation de la France.

contraire fortement augmenté (IT, ES, IE)². La France occupe sous cet angle une position intermédiaire, avec la Belgique et le Royaume Uni. L'emploi, en quantité et qualité, ainsi que la formation des salariés et des chômeurs, resteront donc des enjeux majeurs d'une future stratégie européenne de lutte contre la pauvreté.

Pour affiner la situation relative de la France, il faut se reporter aux comparaisons plus détaillées offertes par le nouveau tableau de bord européen. Les indicateurs de résultats y sont complétés par des indicateurs de causalité ou de moyens. Notre pays occupe alors, au sein du même ensemble des neuf pays retenus pour le rapport de l'ONPES, une situation moins favorable. Comme l'Italie et l'Espagne, la France affiche, pour la moitié des indicateurs recensés, une tendance plus défavorable que la moyenne. Cela s'explique de deux façons : en tant que pays où la protection sociale ne peut escompter de développement majeur sur ses grands volets (vieillesse, santé et famille), sa capacité à réduire les inégalités croissantes de revenu primaire (avant redistribution) a diminué ; simultanément les jeunes et les personnes d'âge actif, en emploi ou non, souffrent de la détérioration du marché du travail et de l'évolution relativement défavorable, au cours de la dernière période, du pouvoir d'achat des minima et des allocations destinés aux plus démunis.

La situation décrite est, *grosso modo*, celle de notre pays peu avant le démarrage du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Mais c'est aussi celle de l'Union européenne dans son ensemble, si l'on s'en tient aux marges de manœuvre de la protection sociale, en tant que rempart essentiel de la lutte contre la pauvreté. Très active jusqu'en 2010, la protection sociale se heurte désormais, dans sa fonction redistributive et stabilisatrice, aux limites budgétaires dictées par la stabilisation recherchée de l'endettement public. Celle-ci résulte d'un choix collectif, au moins dans la zone euro. D'où découlent *in fine* deux questions.

La première touche spécialement notre pays où les chiffres relatifs au chômage des jeunes peu ou pas diplômés, au chômage de longue durée et à la pauvreté des personnes à faible intensité de travail évoluent défavorablement. L'amélioration de l'accès aux droits et la revalorisation mesurée de certains minima sociaux, objectifs du Plan pluriannuel, pour indispensables qu'elles soient, ne constituent pas des réponses directes à ces difficultés. Il y a donc là une cause potentielle d'aggravation de la pauvreté pour la période en cours, au détriment de la fraction la plus jeune de la population.

La seconde concerne l'Union européenne. Dès lors que celle-ci a acquis, dans le cadre des nouvelles procédures d'application de la coordination budgétaire (semestre européen) un rôle sensiblement accru, il apparaît logique qu'elle puisse aussi assumer dans le cadre de cette surveillance, un rôle bien plus actif dans la prévention de la pauvreté au sein des pays qui prennent en charge des disciplines communes. L'Union européenne doit non seulement agir sur les déséquilibres économiques mais également sur les déséquilibres sociaux. Il convient dès lors que politiques sociales et politiques économiques soient mieux intégrées dans un ensemble cohérent et que les politiques sociales ne soient pas conçues principalement comme un outil d'intervention à vocation réparatrice.

² Fait exception cependant à la règle générale le Portugal où, jusqu'en 2012, malgré une crise sévère et une forte augmentation du chômage, l'indicateur général ne s'est pas détérioré et ce, semble-t-il, grâce à une politique très active de redistribution des revenus.