



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Espace Européen  
de la Recherche

Sciences Sociales  
& Humaines

# SYNTHÈSE SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE

## LIVEWHAT

### Vivre en temps de crise



Les réactions des citoyens face aux crises économiques et à leurs conséquences sociales et politiques

Les implications en termes de politiques de LIVEWHAT, projet de recherche financé par l'UE qui examine la capacité de **résistance** des citoyens face à la crise dans neuf pays.

Projet en cours

Mars 2015

## INTRODUCTION

Cette synthèse de politique générale s'appuie sur des recherches effectuées dans plusieurs pays qui visent à identifier les principaux changements législatifs et politiques récemment adoptés par les décideurs politiques en réponse à la crise économique de 2008 afin d'éviter ou de limiter ses conséquences négatives. L'analyse couvre la période comprise entre 2005 et 2014. Elle se base sur l'étude de documents concernant les politiques, la

jurisprudence et des interviews réalisées auprès de sources importantes comme des hauts fonctionnaires. L'année 2005 constitue un point de départ important parce qu'elle nous permet de mieux comprendre les réactions des citoyens face à la crise économique de 2008 et les processus antérieurs de changements d'ordre législatifs. Les pays concernés par l'étude sont: l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Pologne, Royaume-Uni, la Suède, et la Suisse.

Dans la première partie de cette synthèse, nous présentons dans les grandes lignes les principaux domaines de changement en mettant l'accent sur les modèles spécifiques mis en œuvre dans les pays. Les domaines de changement traités ci-dessous n'évaluent pas le résultat de réforme, mais donnent un aperçu des changements dans des domaines tels que le travail des citoyens, leurs droits sociaux et politiques ainsi que les changements survenus dans les secteurs du travail, de la santé, de la fiscalité et des politiques sociales. Cette synthèse politique se conclut par une liste récapitulative de recommandations. Ces recommandations ne seront pas toutes pertinentes pour chaque pays, mais elles méritent d'être étudiées attentivement.

Les rapports juridiques et d'analyse politique sont disponibles sur le site internet du projet: [www.livewhat.unige.ch](http://www.livewhat.unige.ch)

*Les opinions exprimées dans ce document relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission européenne.*

influencent sur le comportement et la capacité de résistance des citoyens en période difficile.

LIVEWHAT couvre un large éventail de pays qui ont tous différentes approches juridiques et politiques pendant la crise. Les systèmes allemand, français, et scandinave (suédois) ont une tradition de droit civil. Les systèmes grec, polonais et suisse sont calqués sur le modèle allemand, tandis que les systèmes italien et espagnol ont pour base le système français. Le Royaume-Uni possède un système de droit commun sans constitution écrite. Les différences entre les systèmes et traditions juridiques des pays étudiés affectent également les changements ou la stabilité du système des droits du travail ainsi que des droits sociaux et politiques. Pourtant, il convient de souligner que nous n'avons pas cherché à expliquer la relation causale pouvant exister entre les différents systèmes juridiques et les changements législatifs adoptés. Nous souhaitons plutôt broser un tableau comparatif de la situation actuelle et des changements intervenus depuis 2005.

L'analyse des législations nationales indique que trois domaines nécessitent d'être examinés dans l'ensemble des neuf pays. Il s'agit:

- des droits du travail, qui sont décrits dans la législation sur la protection de l'emploi, les règlements sur les prestations de chômage et les lois régissant la syndicalisation et les grèves;
- des droits sociaux, en particulier le droit aux prestations dans le cas d'un arrêt-maladie ou les mesures de lutte contre la pauvreté;

## PRINCIPALES CONCLUSIONS CONCERNANT LA DIMINUTION DES DROITS

### Dimensions de droits

L'objectif de LIVEWHAT est de fournir des informations factuelles sur la capacité de résistance des citoyens en temps de crises économiques. Cependant, pour y parvenir, il est nécessaire de disposer de données sur le contexte dans lequel évoluent les citoyens et d'examiner la façon dont les autorités et les institutions ont tout d'abord fait face à la crise. Nos principales observations comprennent donc le contexte plus large des opportunités politiques et juridiques particulières qui

- des droits fondamentaux des citoyens concernant la liberté de réunion, qui définissent les possibilités juridiques des citoyens pour exprimer leur avis en public sur les programmes d'austérité ou d'autres mesures politiques des gouvernements.

Les questions et les mesures nécessaires pour y répondre varient selon les pays. Nous cherchons à prendre en compte ces différences pour chaque domaine.

### Droits du travail

Dans cette analyse, les droits du travail font référence aux droits de protection de l'emploi, aux droits liés aux prestations de chômage et aux droits de se syndiquer et de faire grève. La protection de l'emploi est mesurée en termes de procédures de licenciement et ces droits sont relativement mieux protégés en France, Allemagne et Suède. La situation est bien plus mauvaise en Grèce, en Espagne et au Royaume-Uni, où la courte période de préavis en cas de résiliation du contrat de travail augmente considérablement la précarité des employés.

Certains pays, comme l'Italie, n'offrent une bonne protection juridique qu'à certaines catégories d'employés et ne font bénéficier d'aucune protection les travailleurs temporaires et précaires. Pourtant, le nombre de personnes appartenant à ces deux catégories ne cesse d'augmenter depuis 2008 en raison de la crise économique. Les droits sur la protection de l'emploi sont les plus inclusifs en Allemagne, France, et Suède et les plus exclusifs en Espagne. La situation est légèrement meilleure en Pologne et au Royaume-Uni par rapport à l'Espagne, grâce à l'allongement de la limite maximale de la période de préavis. L'Italie fournit une bonne protection à ses employés sur le

papier, mais le nombre croissant de travailleurs précaires qui jouissent de droits du travail très limités place le pays au milieu de notre classement. Les changements intervenus en Grèce ont diminué les droits des travailleurs depuis 2010, mais ceux-ci continuent de bénéficier d'une meilleure protection générale que les Espagnols.

Les critères régissant le droit aux prestations de chômage sont plus stricts; moins de travailleurs y ont droit. Des changements particulièrement notables sont survenus en France, Grèce, Suède et Suisse. Si, dans l'ensemble, les changements sont liés à des politiques d'austérité, en Suède (ainsi qu'en Allemagne et en Suisse au début des années 2000), la crise économique n'a pas été la cause directe du changement. Les changements étaient plutôt dus au nouveau gouvernement de centre-droite qui est arrivé au pouvoir en Suède en 2006. Les changements ont eu pour effet de durcir les conditions permettant de bénéficier des prestations chômage, ainsi que d'accroître les obligations de rendre des comptes au bureau du chômage. Le système d'éligibilité au Royaume-Uni est considéré comme le moins strict de tous les pays, mais l'introduction du Programme de Travail en 2011 a considérablement augmenté les obligations incombant à un demandeur d'emploi. L'exemple espagnol, avec ses procédures simplifiées de licenciement et des règles relativement strictes régissant le droit aux prestations de chômage, atteste de l'échec évident du système de flexisécurité.

En outre, le droit de grève et le cadre juridique des négociations collectives ont tous deux été soumis à une pression pendant les années de crise, ce qui s'est traduit par de réels changements en

Espagne et au Royaume-Uni. La protection juridique de l'action collective – la syndicalisation et les grèves – n'a pas changé, comme cela a pu être le cas pour d'autres formes de protection de l'emploi. Dans des pays comme l'Espagne, certains droits ont même été étendus, par exemple lorsque les autorités ont donné à des travailleurs migrants possédant un permis de travail le droit de faire grève en 2007.

### **Droits sociaux**

La protection des droits sociaux, notamment le droit aux prestations en cas d'arrêt-maladie ou les mesures pour lutter contre la pauvreté, a évolué depuis 2005. Cependant, nous avons constaté que les droits sociaux en général ont moins changé que les droits du travail. Les droits à un congé parental rémunéré ont augmenté ou sont devenus plus souples (Pologne, Royaume-Uni, Suède), certains droits liés à la maladie sont devenus plus stricts (Allemagne, Grèce, Espagne), mais on trouve également des exemples de la façon dont certains pays ont essayé de réduire les problèmes en mettant en place de nouveaux programmes d'accompagnement et d'activation pour des personnes à faibles revenus ou sans revenu (comme en Suède et au Royaume-Uni).

### **Droits de liberté de réunion et d'association**

La liberté de réunion et d'association est l'un des droits politiques fondamentaux, protégée à la fois par la Déclaration Universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de même que par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (depuis 2009, traité de Lisbonne). Ainsi, il n'est pas surprenant

que tous les pays étudiés mentionnent ce droit dans leur Constitution ou dans les législations importantes liées aux Droits de l'Homme. Cependant, on trouve quelques petites différences en termes de notification ou d'autorisation préalable obligatoire pour les assemblées publiques. Dans certains de ces pays, ces règles ont été modifiées en raison des protestations concernant les mesures d'austérité depuis la crise de 2008.

Des changements législatifs particulièrement importants ont été présentés et validés en Grèce (2009–2013), en Pologne (2012), et au Royaume-Uni (2011). En Grèce, le Parlement a interdit en 2009 que les militants se couvrent le visage pendant les manifestations. Par ailleurs, un décret récent interdit l'occupation totale des routes et l'interruption de la circulation par de petits rassemblements dans les villes de plus de 100 000 habitants. En Pologne, il y a eu une discussion pour savoir si les amendes en vigueur concernant l'organisation d'une assemblée spontanée, à savoir une assemblée publique non déclarée, étaient conformes à la Constitution ; le Tribunal constitutionnel (10/07/2008) a statué qu'elles l'étaient.

La manifestation spontanée n'a pas été définie de manière plus précise, comme l'espérait la société civile. Les autorités ont plutôt proposé en 2012 d'augmenter la période de notification avant une manifestation, la faisant passer de trois à six jours. La proposition a été fortement critiquée par l'OSCE et par les organisations civiles locales. La législation qui a été acceptée a en fait raccourci le délai de préavis en supprimant le mot «jour ouvrable» dans le texte<sup>1</sup>. Au Royaume-Uni, le Parlement a adopté la «Loi de réforme de la police et de la responsabilité sociale, 2011» qui était une réponse directe au

mouvement d'occupation lié à la crise économique. La loi interdisait l'installation ou le maintien dans la zone contrôlée de la Parliament Square (i) toute tente, ou (ii) toute autre structure conçue ou adaptée, (exclusivement ou principalement) dans le but de permettre de dormir ou de rester dans un endroit pendant une période donnée. Même ici, on peut noter une tendance à une plus grande limitation des possibilités pour l'organisation d'assemblées publiques. Bien que la liberté de réunion et d'association soit bien protégée par les Constitutions des pays étudiés, les changements décrits indiquent une pression évidente pour limiter ces droits. Alors que la question de la sécurité a servi de raison aux limitations antérieures, les nouvelles propositions actuelles semblent être inspirées par les nombreuses manifestations anti-austérité.

<sup>1</sup> OSCE/ODHIR (2012), Note sur le projet de loi modifiant la loi sur les rassemblements en Pologne, Opinion-Nr.: FOA-POL/207/2012 (YA) du 21 mai 2012.

- l'aide sociale, y compris les mesures de lutte contre la pauvreté et les aides au logement;
- les politiques fiscales;
- les politiques familiales, y compris le congé parental, les allocations familiales et les frais d'éducation.

En Allemagne, Suisse et Suède, les effets de la crise ainsi que les changements politiques associés ont été modérés. Alors que la crise n'a pas épargné la France, ses réponses en matière de politique n'ont pas eu de répercussions fondamentales sur les systèmes de politique du marché du travail et de sécurité sociale. La Pologne et le Royaume-Uni se sont tous les deux engagés dans de vastes réformes visant à réduire les dépenses publiques. Cependant, la Pologne a également pris des mesures pour créer un système de protection sociale plus inclusif, par exemple en mettant en place le congé parental rémunéré et en proposant la garde d'enfants à des tarifs plus abordables. À l'opposé, nous trouvons l'Italie, l'Espagne et, plus particulièrement, la Grèce. Les réformes en Grèce ont été globales, concernant presque toutes les couches de la société.

L'une des conclusions importantes de l'analyse est que les réformes adoptées dans les neuf pays n'ont dans la plupart des cas aucune relation directe avec la récente crise économique. Certaines réformes, en particulier les changements apportés aux systèmes de retraite, avaient été discutées bien avant que la crise n'éclate en Europe. La crise a donné l'occasion d'adopter et de mettre en œuvre de telles réformes, dans le cadre de trains de réformes plus larges visant à diminuer la dette et à consolider les budgets, même si, à court terme, les avantages de ces

## PRINCIPALES CONCLUSIONS CONCERNANT LES RÉPONSES POLITIQUES

### Domaines politiques et modèles de changement

L'analyse des réponses à la crise dans le domaine des politiques indique une évolution des tendances dans les pays de LIVEWHAT. Nous avons cherché à nous faire une idée des changements de politique intervenant dans cinq principaux domaines:

- la politique du marché du travail, y compris le salaire minimum, les licenciements, l'assurance chômage et les retraites;
- les prestations maladie et les services de santé;

réformes pour atteindre ces objectifs sont parfois insignifiants. Des tendances similaires ont été observées au niveau des systèmes d'assurance-chômage et des prestations de maladie, réformes qui dans certains cas ont été discutées bien avant le début de la crise en Europe en 2008.

## Politiques du travail

### *Salaires minimum et congés*

Notre analyse montre qu'à l'exception de la Grèce, peu de changements voire aucun concernant les droits aux congés et le salaire minimum ont été décidés du fait de la crise. En Italie, Suède et Suisse<sup>1</sup>, il n'existe pas de loi sur le salaire minimum. Les salaires sont plutôt régis par des conventions collectives signées avec les syndicats dans des secteurs spécifiques du marché du travail. La réticence à introduire des salaires minimum dans ces pays a été associée à la crainte que ces niveaux soient inférieurs au salaire minimum prévu par les conventions collectives dans les secteurs professionnels individuels. Cependant, le fait que ces salaires minimum aient été considérés ou non comme une option viable entre les acteurs du marché du travail dépend très largement des structures existantes d'établissement des salaires.

Concernant les politiques en matière de congés, à l'exception de la Grèce, il n'y a pas eu de changements significatifs dans les pays étudiés par LIVEWHAT. En Grèce, les allocations spéciales pour les vacances de Noël et de Pâques ont été réduites en 2011, puis complètement supprimées pour les employés du secteur public en 2013 dans le cadre de la réduction des coûts de l'administration publique. Au Royaume-Uni., en Espagne et en Suisse, il n'y a eu aucun changement notable concernant les

congés au cours de la période étudiée. La Suède a réformé sa législation sur les congés en 2010, limitant les droits aux congés pour les employés en longue maladie.

### *Licenciements*

En ce qui concerne les lois et règlements applicables aux licenciements, L'Espagne, la Grèce, et dans une certaine mesure, l'Italie, ont toutes adopté depuis 2008 des réformes qui ont permis aux employeurs de licencier plus facilement leurs employés pour des raisons économiques. En Grèce, le droit à une indemnité de départ en cas de licenciement est également devenu plus restrictif depuis 2010, sauf pour ceux qui ont été employés pendant moins de 12 mois. Des efforts ont également été déployés pour faciliter le licenciement des employés du secteur public qui étaient auparavant protégés par la loi contre le licenciement.

En Espagne, les années 2010 et 2012 ont vu naître d'importantes réformes du marché du travail, y compris dans la réglementation concernant les négociations collectives, dans le but de rapprocher l'évolution des salaires au plus près des niveaux actuels de productivité. Les réformes laissent également aux entreprises une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation de mesures de flexibilisation internes à la place des licenciements. Les entreprises peuvent désormais modifier unilatéralement les conditions de travail, comme les heures de travail, les périodes de travail, le montant des salaires et des missions pour des raisons économiques, techniques, organisationnelles ou de production. Dans le même temps, la réglementation concernant les licenciements pour raisons économiques a également été assouplie et les règles déterminant les indemnités de

<sup>1</sup> À l'exception de deux cantons.



licenciement sont devenues moins généreuses pour les employés.

À l'exception de l'Espagne, la Grèce, et de l'Italie, les premières réponses à la crise sont caractérisées par des mesures anticycliques, où la menace des licenciements a été contrée par différentes formes de subventions afin de permettre aux entreprises de conserver leur main-d'œuvre ou par des programmes visant à aider les chômeurs récents à trouver un nouvel emploi. Dans des pays tels que la Suède, la Pologne et, plus récemment, la Suisse, certains programmes sociaux ont été mis en place pour les personnes licenciées.

### *L'assurance chômage*

Les systèmes d'assurance chômage varient selon les pays étudiés par LIVEWHAT, et en temps de crise, ces systèmes sont soumis à des pressions supplémentaires. Cependant, alors que de vastes réformes ont été décidées dans certains pays, elles n'ont pas nécessairement été engendrées par la crise. En Allemagne, en Suède, en Suisse, en Italie et au Royaume-Uni, aucune réforme de grande envergure n'a été promulguée concernant les prestations chômage ou les services aux chômeurs spécifiquement en réponse à la crise. Toutefois, en Suisse, une réforme importante de la loi sur l'assurance-chômage a été promulguée en 2011 instaurant, entre autres, des critères plus stricts régissant le droit aux prestations de chômage.

En 2007, des réformes importantes ont été promulguées en Suède en ce qui concerne le système d'assurance-chômage, ce qui a entraîné une augmentation des frais d'adhésion, la réduction des niveaux de rémunération et des critères d'éligibilité plus stricts. Bien que la majorité de ces réformes soient restées en place, certaines

réformes liées au financement de l'assurance-chômage ont été par la suite supprimées, car des aspects non désirés ont été observés, en particulier la hausse importante du nombre de travailleurs non assurés. En Grèce, d'importantes restrictions successives sur la disponibilité et les niveaux de prestations ont été édictées dans le cadre des mesures de crise imposées au pays pour réduire les dépenses publiques. La mesure la plus importante qui a eu des répercussions négatives sur les chômeurs est la réduction des prestations chômage de base, qui sont passées de 461 € à 360 € en 2012 (soit une baisse de 22 %). Pour compléter le tableau, toutes les indemnités spéciales ont été supprimées depuis 2013.

L'Espagne est également un pays qui, dans le cadre des nouvelles mesures visant la consolidation budgétaire, a apporté des modifications à son système de prestations chômage. L'un des principaux objectifs de la réforme du travail de 2012 consistait à rationaliser l'assurance chômage en améliorant le ciblage et la conditionnalité. Le seuil de la prestation a été réduit à 50 % du dernier salaire à partir du septième mois le réduisant de 10 points par rapport au niveau précédent qui était de 60 %. Des obligations supplémentaires et des mesures de contrôle ont également été imposées aux demandeurs d'emploi depuis le mois d'août 2013 pour le versement des paiements. Tout en maintenant en grande partie les critères d'éligibilité et les niveaux de prestations, la Pologne a enregistré une baisse de certaines prestations chômage, notamment concernant les personnes vivant dans des zones où le taux de chômage est élevé.

### *Retraite*

Concernant les retraites, des changements considérables ont été apportés aux

politiques de retraite en Allemagne (2007–2009), en Espagne (2011–2013), en France (2010–2012), en Grèce (2010–2011), en Italie (2011–2012), en Pologne (2009–2013), au Royaume-Uni (2011–2012) et en Suède (2011). En Pologne, en 2009, suite à la mise en œuvre de la réforme des retraites, environ 900 000 personnes ont perdu leurs droits à la retraite anticipée. Les réformes limitant la possibilité d'une retraite anticipée n'ont pas été motivées par la crise à proprement parler, mais avaient été abordées depuis les années 1990 et reportées pendant des années. Au contraire, les réformes visant à égaliser et à augmenter l'âge de la retraite étaient une conséquence de la crise, car la note de crédit et l'évaluation favorable de la dette nationale dépendaient de cette réforme. Cela a été également le cas pour la structure changeante du financement des retraites, fortement influencée par l'Union européenne dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire. Par conséquent, tous les pays, à l'exception de la Suisse et de la Suède, ont adopté des changements qui ont eu des effets négatifs pour les travailleurs actuels.

### **Services de santé et de soins pour les personnes handicapées**

#### *Prestations de maladie*

Concernant le niveau des prestations maladie, la durée de versements des prestations et les conditions à remplir pour en bénéficier, on constate en général que ces aspects des systèmes de protection sociale ont été largement épargnés par les importantes réductions de coûts. Alors que plusieurs systèmes ont subi d'importantes réductions, il semble que les efforts de consolidation budgétaire n'aient pas visés prioritairement les prestations d'assurance sociale en elles-mêmes. L'Allemagne et la

Suisse n'ont pas enregistré de changements significatifs. En Pologne, des changements mineurs ont été promulgués en 2013, permettant d'élargir l'éligibilité aux prestations des employés sous «contrat de mandat», type de contrat utilisé en Pologne, qui pendant longtemps proposait aux employés une protection sociale limitée. En 2014, les niveaux de prestations de maladie ont également été harmonisés entre les groupes professionnels à hauteur de 80 %, en diminuant les avantages de certains groupes d'employés du secteur public qui bénéficiaient alors d'une couverture à 100 %.

En France aucun changement majeur n'est survenu. En 2012, une réforme a permis d'harmoniser le délai de carence entre les employés du secteur public et ceux du secteur privé pour bénéficier des prestations de maladie. Elle a ensuite été supprimée en 2014, de sorte que le délai de carence dans le secteur public a été supprimé et a été porté de un à trois jours dans le secteur privé. En Italie, il a été à plusieurs reprises tenté de contrôler plus strictement les congés maladie des fonctionnaires.

En Suède, une réforme importante du système de sécurité sociale a été promulguée en 2008 ; elle a fixé des délais stricts et une baisse des prestations et a imposé de nouvelles exigences aux individus, comme de s'orienter vers d'autres professions si la réintégration vers emploi actuel dépasse six mois. Le Royaume-Uni est le seul pays qui applique un taux forfaitaire de prestations maladie, équivalent à environ 17 % du revenu brut hebdomadaire moyen pour des employés à temps plein. Bien qu'il n'y ait pas eu de réformes importantes dans ce système, il y a eu quelques réactions extrêmement négatives en réponse à certaines réformes



promulguées suite à la crise, en particulier parmi les personnes handicapées qui ont été touchées par les multiples diminutions, dont les effets cumulatifs ne sont pas encore évidents. En Grèce, la proportion de citoyens sans assurance médicale a considérablement augmenté pendant la crise tant parmi les chômeurs que parmi les travailleurs indépendants qui, en raison de dettes trop importantes, ont été exclus des caisses d'assurance sociale.

### *Services de santé*

En termes de santé, les services fournis par la plupart des pays étudiés n'ont pas fait l'objet de réformes de grande envergure. L'Espagne a changé les critères d'éligibilité en 2012, diminuant le revenu minimum pour être assuré dans la catégorie non contributive et a refusé la gratuité des soins aux étrangers vivant illégalement dans le pays. Les frais à la charge des patients pour les soins et les médicaments sont restés en général constants dans ces pays au cours de la période étudiée. Cependant, certains pays ont réorganisé les dispositions relatives aux médicaments dans le cadre de la réduction des dépenses de santé qui, dans certains cas, comme pour l'Espagne et pour la Grèce, ont conduit à une hausse des frais des patients. La Pologne a réorganisé son système de remboursement, non pas principalement dans le but de limiter les dépenses, mais pour créer une structure différente qui contribuerait à mettre les médicaments à la disposition du public.

Les changements les plus radicaux ont eu lieu en Grèce, où l'accès aux soins est devenu de plus en plus restrictif du fait de la crise. Ceci s'explique en partie par le nombre croissant de personnes sans assurance de santé appropriée, et, en partie, par les coupes administratives. Celles-ci ont, selon plusieurs personnes

interrogées, mis une pression considérable sur l'organisation des prestations de soins de santé, affectant la qualité des services et le temps d'attente pour des procédures médicales. Les contraintes organisationnelles concernant les soins sont également une caractéristique de plus en plus importante en Espagne du fait de la crise.

Dans le secteur des services de soins aux personnes âgées, à l'exception de l'Espagne (où il y a eu des réductions importantes dans la prestation de services), il n'y a eu aucune réforme importante dans les pays étudiés par LIVEWHAT. Ce constat doit également être interprété au vu du fait que des pays comme la Grèce, l'Italie et la Pologne ne proposaient que dans une certaine limite, même avant la crise, des services tels que les soins en établissement pour les personnes âgées, laissant un rôle plus important aux familles.

### **Aide sociale**

#### *Mesures de lutte contre la pauvreté*

Les mesures de lutte contre la pauvreté varient considérablement d'un pays à l'autre et il existe également des traditions très différentes concernant la manière dont cette aide doit être organisée. En Italie, les services de financement des fonds sociaux pris en charge par les administrations locales pour les catégories sociales les plus fragiles ont été soumis à des réductions spectaculaires de plus de 90%.<sup>2</sup> Ailleurs, les mesures de réduction de la pauvreté (salaires sociaux, allocations de revenu de base) ont augmentées : en Allemagne, les aides au logement et les allocations chauffage ont augmenté (2010-2011); en

<sup>2</sup> Ces réductions incluent le fonds pour l'égalité des chances, le fonds pour les politiques de la jeunesse, le fonds pour l'autonomie et le fonds pour l'inclusion des immigrants.

Grèce, les subventions pour le combustible, l'électricité et le chauffage ont été revues à la hausse à partir de 2013 et en Pologne à partir de 2012. Il n'y a pas de changements notables en Suède, où la mesure la plus importante est l'aide économique pour aider les personnes qui ne sont pas éligibles à une aide suffisante pour une assurance sociale ou chômage. En Espagne, le système d'aide aux revenus est lié au budget public à l'échelle régionale ou locale et diffère en termes de services mis à disposition et au niveau des aides. De même, en Suisse, l'État fédéral n'intervient pas dans les mesures de lutte contre la pauvreté, mais celles-ci sont administrées au niveau cantonal.

#### *Aides au logement*

Même si en Grèce les autorités ont arrêté toutes les ventes aux enchères liées au logement au cours de l'année 2014, le système des aides au logement pour les travailleurs a été supprimé. Au Royaume-Uni, un plan de sauvetage pour les propriétaires a été adopté en 2008, mais il n'incluait pas d'aide pour les locataires. En Italie, un plan pour aider les titulaires de prêts hypothécaires à faibles revenus a été mis en place en 2009, mais c'était l'initiative des banques plutôt que de l'État. L'aide économique est généralement limitée à la couverture du niveau de subsistance minimum absolu et, à titre de caractérisation générale, les données indiquent que les politiques de réduction de la pauvreté n'ont pas été substantiellement diminuées avec la crise.

L'exception parmi ces pays a été le Royaume-Uni, où les aides au logement ont diminué depuis 2013. Par ailleurs, des réformes ont été promulguées au Royaume-Uni, réduisant la possibilité pour des parents isolés de bénéficier de l'aide au revenu. Auparavant, les parents célibataires

sans emploi étaient éligibles à l'aide au revenu jusqu'à ce que leur premier enfant atteigne l'âge de 16 ans. Depuis 2012, les familles monoparentales avec un jeune enfant âgé de cinq ans ou plus ne peuvent plus réclamer l'aide au revenu et devront trouver un emploi.

#### **Politiques fiscales**

Les systèmes fiscaux ont été soumis à des réformes importantes en réponse à la crise en Grèce et en Espagne et, dans une moindre mesure, en Italie et au Royaume-Uni. En Grèce, l'impôt sur le revenu a augmenté et les autorités ont également revu les taxes de consommation à la hausse (TVA, taxe sur l'énergie) en 2005 et en 2010. L'Italie a également augmenté la TVA et les taxes sur l'énergie (2011-2012) et a introduit des primes d'impôt pour les travailleurs à faibles revenus (2014). Des changements similaires sont survenus en Espagne où la TVA a été augmentée et où l'impôt sur la tranche d'imposition la plus élevée a subi une hausse de 50 %. En Espagne, une tendance a été amorcée en 2007: les taux d'imposition ont augmenté et le système fiscal est devenu plus progressif, allant de 24 % à 47 % pour les revenus supérieurs à 175 000€.

Les réformes de 2014 visent toutefois à réduire la progressivité globale du système. La Suède a baissé sa TVA dans les restaurants afin d'encourager les restaurants à embaucher et pour réduire ainsi le chômage élevé chez les jeunes et les immigrants récemment arrivés. En Suède, les impôts sur les salaires ont également nettement baissé, par étapes successives, depuis 2007.

La Suède a lancé des réformes concernant l'impôt sur le revenu et la TVA, mais pas nécessairement en réponse à la crise. Récemment, des réformes ont également été

mises en place en Italie, permettant aux employés percevant des revenus annuels de moins de 26 000 € de bénéficier d'un crédit d'impôt. Aucune réforme importante n'a été lancée en Allemagne, France,<sup>3</sup> Pologne et Suisse.

## Politiques familiales

### *Congé parental*

Les évolutions récentes dans le domaine des politiques familiales montrent un changement positif: l'augmentation des droits des citoyens à la protection sociale par le biais des systèmes de congés parentaux, plus souples et inclusifs dans plusieurs des pays étudiés (Italie, Pologne). Cela devrait équilibrer les tendances par ailleurs négatives concernant les droits du travail. La protection de l'emploi pendant le congé parental est particulièrement importante, puisque, dans tous les pays étudiés, les employeurs n'ont pas le droit de licencier des femmes enceintes ou tout employé qui serait en congé parental. Pourtant, il existe certaines pratiques problématiques. En Espagne, il existe de nombreux cas où les contrats temporaires ne sont pas renouvelés, tandis qu'en Italie, les femmes qui tombent enceinte ou restent à la maison avec leurs enfants sont souvent licenciées à l'aide d'un document signé au préalable appelé *dimissioni in bianco* («lettre de démission en blanc»).

Il convient de noter que seuls les parents qui travaillent ou qui sont assurés (c'est-à-dire les personnes qui sont enregistrées au registre de l'assurance sociale) sont éligibles à un congé parental rémunéré dans la majorité des pays. En Suisse, les règles sont particulièrement strictes, exigeant que les femmes doivent garder un travail

<sup>3</sup> La France a toutefois récemment introduit une imposition de 75 % sur les hauts revenus.

pendant au moins cinq mois au cours de leur grossesse. Il n'y a qu'en France et en Suède qu'il n'existe aucun critère particulier en matière d'emploi pour être éligible. Ce système est particulièrement avantageux pour les familles d'immigrants qui la plupart du temps n'ont aucune expérience professionnelle dans le pays d'accueil.

### *Allocations familiales - Crédits d'impôt pour enfants*

Dans la plupart des pays de LIVEWHAT, le système des allocations familiales a été plus ou moins affecté par les mesures de crise. Une modification importante a été introduite en Espagne dans le cadre de la réponse à la crise, avec la suppression en 2010 de l'aide forfaitaire universelle, d'un montant de 2 500 €, donnée à la naissance d'un enfant. Les allocations familiales qui ont été maintenues en Espagne sont accordées en fonction des ressources et destinées aux ménages à faibles revenus. Les allocations familiales en Italie et en Pologne ainsi que le droit à des crédits d'impôt sont également soumis aux conditions de ressources. Cependant, l'allègement de l'impôt sur le revenu destiné aux familles dépend du fait qu'elle ait ou non un revenu. Les personnes ayant des niveaux de revenu plus faibles bénéficieront d'un allègement fiscal moins important tandis que les hauts revenus obtiendront des crédits d'impôt dont ils n'ont pas vraiment besoin.

L'Allemagne, La France,<sup>4</sup> la Suède et la Suisse<sup>5</sup> ont des allocations familiales

<sup>4</sup> La France a deux types d'allocations. L'une est forfaitaire et universelle, calculée uniquement en fonction du nombre d'enfants. L'autre, le «coefficient familial», est soumise à des conditions de ressources et est calculée sur le revenu.

<sup>5</sup> En Suisse, les allocations diffèrent selon les cantons et certaines catégories de ménages sont exclues.

forfaitaires universelles calculées uniquement sur le nombre d'enfants au sein d'un ménage. L'allocation forfaitaire au Royaume-Uni a été limitée à partir de 2013, en excluant les bénéficiaires de revenus élevés. L'éligibilité au crédit d'impôt sous condition de ressources est également devenue plus restrictive en 2012 par l'introduction d'un seuil de revenu inférieur. En Allemagne, une prime unique de 100 € pour les familles a été versée en 2009 dans le cadre d'un programme pour la croissance économique suite à la crise en vue de stimuler l'économie. Outre ces actions, il n'y a eu aucun changement majeur de politique. De manière générale, la Grèce est passée d'un système d'allocations familiales universelles à des allocations soumises à condition de ressources ce dont témoigne l'abandon de l'allocation familiale générale en 2012.

#### *Frais d'éducation*

Des changements importants sont survenus dans plusieurs pays. En Italie, il y a eu entre 2008 et 2012 des réductions budgétaires importantes dans les établissements financés par l'État. Cela a particulièrement touché les universités qui pour compenser ont dû augmenter les frais de scolarité. En Espagne, les salaires des enseignants ont à plusieurs reprises été diminués, alors que la charge de travail a été augmentée en raison des mesures d'austérité visant à réduire les dépenses publiques. En Pologne, un droit général à l'enseignement préscolaire a été introduit en 2009 et, à partir de 2017, les enfants âgés de trois et quatre ans auront droit à l'éducation préscolaire.

Des changements sont également survenus en Pologne concernant les frais de scolarité qui ont connu une baisse en raison des réformes de 2010 et de 2013. Au Royaume-Uni, la réforme de 2014 a permis

que des enfants âgés de deux ans aillent à l'école maternelle gratuitement pendant 15 heures par semaine. Cependant, l'application de cette règle dépend de la disponibilité des fonds publics. D'autre part, en 2010, l'aide pour les étudiants issus de familles à faibles revenus a été supprimée et, à la place, les fonds ont été réorientés vers des écoles (sauf en Écosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord). En Pologne, l'aide est accordée en fonction des ressources, et en Suède, le transport scolaire est pris en charge par les municipalités, si cela est jugé nécessaire en raison de la distance (principalement pour les communautés rurales). En Grèce, des réductions spectaculaires dans le secteur de l'éducation ont affecté des établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, du fait des budgets qui ont été considérablement réduits et de la diminution d'un certain nombre d'emplois.

## CONSÉQUENCES DES POLITIQUES

### Sur la diminution des droits

► Depuis la crise et ses conséquences immédiates, certains droits du travail sont en danger. Depuis dix ans, les employés sont moins protégés contre les licenciements et les conditions pour bénéficier des prestations de chômage se sont durcies dans presque tous les pays examinés par LIVEWHAT. Des changements très importants sont survenus dans les pays touchés par la crise, comme la Grèce et l'Espagne. Le droit de se syndiquer et de faire grève n'a pas changé de manière aussi considérable que d'autres droits du travail. Cela pourrait être dû à l'opposition des syndicats ou au fait que certains droits plus fondamentaux sont plus difficiles à changer en raison des traditions juridiques des pays étudiés. Ceci est

également démontré par les changements apportés progressivement aux règlements des assemblées publiques (Espagne, Grèce, Royaume-Uni), qui limitent la liberté de réunion des citoyens, en particulier l'utilisation de certaines formes d'action ou la limitation des zones accessibles aux manifestants.

► On entend peu de choses sur la limitation des droits fondamentaux des citoyens dans l'Europe actuelle. Cependant, nos constatations laissent penser qu'il existe parmi les instances dirigeantes de nombreux pays une volonté croissante de limiter et de réglementer l'utilisation de la liberté de réunion des citoyens. Dans certains cas, c'est la conséquence directe des nombreuses manifestations sur la voie publique organisées pour s'opposer aux politiques d'austérité. Jusqu'à présent, la majorité des propositions les plus restrictives ont été définies comme inconditionnelles (France, Espagne, Grèce). Du point de vue de la protection des droits fondamentaux des citoyens, ces tendances doivent être examinées de manière plus attentive par les organisations de la société civile, par les universitaires et les politiciens.

### Sur les réponses politiques

► Les constats établis sur les réponses politiques montrent que des changements significatifs sont survenus dans les quatre domaines examinés – le travail, la santé, la fiscalité et les politiques sociales – mais les différences entre pays ainsi qu'entre les politiques elles-mêmes sont très importantes. Pourtant, on peut trouver deux tendances communes dans les changements liés à la crise. Premièrement, dans de nombreux pays les réformes ont directement ciblé la situation des employés du secteur public. Deuxièmement, les effets indirects des changements structurels sur

le marché du travail, à savoir la précarisation, associée à des prestations de chômage et de protection sociale en baisse, pourraient avoir des effets à long terme négatifs sur les grands secteurs de la société. D'autres recherches devraient montrer comment ces groupes gèrent ces défis et renforcent leur capacité de résistance.

► Indépendamment de sa relation à la crise en tant que telle, la tendance qui prévaut dans les neuf pays est la suivante : les réformes adoptées ont eu pour objectif d'assouplir le marché du travail, de telle sorte que la charge des réformes a souvent eu un impact sur les employés plutôt que sur les entreprises ou l'État. Cela a été le cas en Allemagne, en France, en Italie, en Pologne, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse. Alors que certains pays, notamment l'Allemagne, la Suède et, dans une certaine mesure, l'Italie et la Pologne, se sont légèrement éloignés de cette voie dans leurs réponses immédiates à la crise en réintroduisant certains services pour les chômeurs, la situation globale et généralisée indique que l'on s'éloigne d'une vision des relations du marché du travail fondée sur les droits, pour se focaliser sur un système où la concurrence et la croissance sont obtenues en limitant ces droits.

► La réduction des dépenses d'aide sociale et ses effets possibles sur les citoyens doivent être compris à la lumière de l'évolution des structures du marché du travail, à savoir la précarisation du travail. Même de légers changements dans les niveaux et les conditions d'accès aux prestations de maladie et de chômage auront potentiellement des répercussions plus tangibles sur une main-d'œuvre qui a de moins en moins de chances d'accéder à ces systèmes.



Par conséquent, bien que la majorité des réformes nationales aient directement aggravé la situation des employés du secteur public, il y aura des répercussions négatives à long terme pour ceux qui commencent tout juste leur carrière professionnelle. Le fait est que beaucoup de ces travailleurs, en raison d'une intensité du travail limitée, n'obtiendront pas suffisamment de droits pour bénéficier des prestations de la sécurité sociale. Cela exige d'étudier attentivement cette question et de trouver une solution pour améliorer la protection sociale de ces travailleurs.

► Dans les pays particulièrement touchés par la crise économique tels que l'Espagne, l'Italie et surtout la Grèce, les exigences de discipline budgétaire ont considérablement aggravé les effets de la crise sur le niveau de vie et ont entraîné le déclin des principaux indicateurs socio-économiques (par exemple, les taux de revenu disponible et de pauvreté). Parallèlement, ces pays ont accru les différences structurelles dans leurs systèmes de protection sociale. Il serait donc nécessaire d'aborder la question de la protection sociale au moyen d'une stratégie globale et de concentrer les efforts sur des améliorations structurelles plutôt que sur des mesures ad hoc. Pourtant, en attendant, des mesures d'urgence sont nécessaires pour répondre aux besoins immédiats. À cet égard, dans l'analyse des options à envisager pour l'avenir, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour arriver à attribuer plus efficacement la protection sociale aux personnes qui en ont le plus besoin. Un meilleur ciblage permettra une amélioration des effets de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté et l'optimisation des dépenses publiques dans ce domaine.

► Certains pays (comme la Suisse ou l'Allemagne) ont mieux résisté que d'autres lors de la crise économique en raison de différences dans les politiques économiques, les filets de protection sociale, la capacité institutionnelle et politique ainsi que d'autres facteurs. À cet égard, une coordination plus importante et plus efficace entre les pays peut aider les États membres de l'UE à profiter de leurs expériences respectives et avoir un effet sur les évaluations des politiques mises en oeuvre, en particulier pour les pays disposant de systèmes sociaux non durables, tels que la Grèce et l'Espagne.

## PROJET

### Objectifs

LIVEWHAT est un projet de recherche financé par l'UE qui traite des réponses politiques et de la capacité de résistance des citoyens en temps de crise. Ses quatre objectifs principaux sont les suivants:

- a). obtenir plus d'informations sur la façon dont les citoyens réagissent aux crises économiques et à leurs conséquences sociales et politiques;
- b). contribuer à inclure dans l'agenda politique les réponses des citoyens aux crises économiques et à leurs répercussions négatives par la sensibilisation à la situation des groupes particulièrement à risque dans des situations de crise économique;
- c). améliorer la capacité des décideurs et des professionnels à résoudre des problèmes en fournissant des recommandations de politique et un catalogue de bonnes pratiques;
- d). aider à mettre au point une approche de résolution de problèmes plus globale et concertée au sein des États membres et de l'Union européenne, en favorisant le transfert de connaissances et de l'apprentissage des politiques publiques.

**Approche scientifique et méthodologique**

L'approche théorique de LIVEWHAT permet d'étudier la capacité de résistance selon un continuum analytique entre le niveau individuel des citoyens qui apprennent à «rebondir» et à minimiser les coûts des crises, et des formes de résistance collective de grande envergure visant à entrer dans le domaine public, afin de remettre en cause les inégalités et de favoriser la responsabilisation commune.

Le projet analyse la capacité des citoyens européens à faire face aux difficultés économiques à travers un processus actif de contestation et de responsabilisation. Allant au-delà des études antérieures qui ont étudié l'impact des crises économiques sur des groupes spécifiques tels que les enfants, les jeunes et les familles considérées comme des catégories passives, LIVEWHAT place au premier plan les citoyens engagés dans des formes alternatives de résilience.

Ces formes de résilience comprennent le renforcement des réseaux sociaux et familiaux et des pratiques communautaires pour favoriser la solidarité face aux crises, le changement des modes de vie vers des modes de consommation et de production plus durables, ainsi que le développement de nouvelles expressions artistiques. Bien que ces transformations dans les pratiques des citoyens (qui passent de l'adaptation à la création d'alternatives) soient déterminantes pour la résistance des citoyens en période d'austérité, elles n'ont pas encore fait l'objet d'une étude approfondie.

**Coordinateur du projet**

Marco Giugni, [Marco.Giugni@unige.ch](mailto:Marco.Giugni@unige.ch)

Université de Genève

**Consortium**

- Lorenzo Bosi  
European University Institute
- Manlio Cinalli  
Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Maria Kousis  
Panepistimio Kritis
- Eva Anduiza  
Universitat Autònoma de Barcelona
- Maria Grasso  
University of Sheffield
- Christian Lahusen  
Universität Siegen
- Maria Theiss  
Uniwersytet Warszawski
- Katrin Uba  
Uppsala universitet

**Durée :** Décembre 2013 - Novembre 2016.

**Système de financement:** LIVEWHAT a reçu un financement du Septième programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et le développement technologique et de démonstration aux termes de l'accord de subvention n° 613237.

**Budget:** contribution de la CE: 2,499.366 EUR.

**Site Internet du projet:**

[www.livewhat.unige.ch](http://www.livewhat.unige.ch)