



Crise et protection sociale en Europe – Les budgets sociaux face à la crise en Allemagne, Espagne, Grèce et Royaume-Uni.

Anna Hiltunen **Direction des relations internationales**

Mots-clés : crise – budgets sociaux – protection sociale

La crise financière et économique a engendré des défis sans précédent pour les systèmes de protection sociale en Europe. La montée du chômage a nui aux recettes provenant des cotisations et du même coup a augmenté les dépenses en prestations, notamment vers les plus démunis.

Si l'on ajoute à ce fardeau celui du vieillissement démographique, alors on entrevoit l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les systèmes de Sécurité sociale.

Pour pallier les retombées de la crise dans le domaine sociale, la plupart des pays européens ont entrepris des réformes d'envergure plus ou moins grande. Bien entendu, l'importance de la crise et la façon d'y répondre varient d'un pays à l'autre et vouloir comparer les différentes mesures face à ces difficultés n'est pas chose aisée. Car derrière les plans de rigueur, appellation commune à la plupart des pays, se regroupent des situations et des priorités politiques différentes.

De façon générale, l'hétérogénéité des politiques menées dans les pays européens en réponse à la crise reflète aussi des perceptions divergentes sur le rôle de la protection sociale. Deux comportements se détachent. On peut distinguer les pays qui conçoivent la protection sociale comme un outil politique essentiel pour contrer les effets de la crise, de ceux qui, dans l'impossibilité de concevoir une alternative, tentent de pallier les déficits publics en diminuant les avantages sociaux. Même si les discussions sur le rôle de la protection sociale en tant qu'amortisseur de la crise plutôt que fardeau pour la société ont commencé avant le début de la crise économique, celle-ci a remis ce débat au devant de la scène.

Ce document a pour objectif de donner un aperçu des derniers développements dans le domaine de la protection sociale, via le prisme de la crise économique, et ce pour ces quatre pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Grèce. A défaut d'une analyse approfondie, il s'agit ici de présenter un aperçu des initiatives et des développements importants dans le domaine de la vieillesse, de la santé, de la famille, des minima sociaux et du chômage durant ces quatre dernières années.

Le présent document donne suite aux travaux d'analyse sur les répercussions sociales de la crise initiés par la Direction des Relations internationales de la CNAF en 2010. Il s'agit donc d'un document intérimaire à mesure de l'avancement de ces travaux. Cette étude sera donc amenée à être poursuivie et approfondi ultérieurement.

1. ALLEMAGNE

La première puissance du Vieux Continent affiche des excédents commerciaux considérables, un taux de chômage stable¹ et sa gestion de crise sont montrés en exemple.

Néanmoins, l'Allemagne, relativement sensible à la conjoncture internationale à cause du rôle primordial occupé par le commerce extérieur, a subi de plein fouet la chute de la demande mondiale engendrant une récession de 5% en 2009. Mais à la différence d'autres pays, la diminution significative de la production a laissé peu de trace sur l'évolution de l'emploi notamment grâce au dispositif du chômage partiel. Même si la chute des exportations a été la plus forte enregistrée depuis 1950, une reprise progressive s'est confirmée en 2010 et l'économie allemande a connu une croissance inattendue tout au long de l'année ainsi que pour la première partie de l'année 2012.

La croissance de l'Allemagne au cours des années 2010 et 2011, accompagné par un marché de l'emploi dynamique, lui a permis de voir son déficit fondre à 1% du PIB dès l'année 2011, alors qu'il était encore à 4,3% l'année précédente. Et même si l'État fédéral et les États régionaux étaient toujours un peu déficitaires sur 2011, le système d'assurance sociale a dégagé, cette même année, son plus gros excédent depuis la réunification, de 15,1 milliards d'euros à lui tout seul. Mais cette bonne dynamique ne se prolongera pas en 2012, le déficit devant doubler par rapport à 2011. En partie en cause, la participation plus rapide et plus importante de l'Allemagne dans le mécanisme européen de stabilité ainsi qu'une dynamique un peu plus faible du marché de l'emploi. Pour répondre à cette "anomalie", Berlin prévoit une

¹ Sur un an (entre 2009 et 2010) l'Allemagne est le seul pays de l'UE à avoir enregistré une baisse de son taux de chômage, reculant de 7,4 % à 7,3 %

augmentation des recettes fiscales ainsi qu'une réduction des dépenses un peu plus forte que prévue pour atteindre l'objectif d'un budget à l'équilibre en 2016. Mais la situation de l'Allemagne en termes de croissance, d'emploi et de déficit a toujours de quoi faire rêver aux autres pays européens.

Afin de ramener son déficit public en dessous de 3% en 2013, la chancelière Merkel a présenté le 7 juin 2010 un plan de rigueur, portant l'effort principalement sur les entreprises mais n'épargnant pas le secteur social. L'objectif est de réduire le déficit budgétaire de 11 milliards en 2011, de 19 milliards en 2012 et d'environ 25 milliards les deux années suivantes, soit 80 milliards sur quatre ans. Au lieu de stimuler la consommation des ménages, l'Allemagne a donc choisi, malgré sa situation économique plutôt optimiste, la voie de la rigueur. Le gouvernement Merkel affiche ainsi une exemplarité en matière d'austérité budgétaire face aux autres États membres de la zone euro.

Dans la mesure où les dépenses sociales représentent le premier poste du budget fédéral allemand, la question de l'impact social de ces mesures d'économies budgétaires est une question cruciale.

La refonte de la protection sociale et de son financement occupe d'ailleurs une place prioritaire dans le plan d'économie. Elle devrait se traduire par une hausse des cotisations sociales.

Le tableau ci-dessous recense quelques exemples de réductions de dépenses dans le domaine social annoncées par le gouvernement allemand dans son plan de rigueur du 7 juin 2010 (en milliards d'euros)².

Sont épargnés par ces restrictions budgétaires le budget d'éducation et de la recherche ainsi que les dépenses de l'État consacrées au financement des retraites (80 milliards par an) et des prestations maladie (via la création d'un Fonds pour la santé).

² Bundesministerium der Finanzen

On notera que toutes les mesures récentes ne visent pas à réduire les dépenses publiques. L'État se met également à consacrer des moyens supplémentaires pour soutenir le financement du système de sécurité sociale allemand. Dans la continuité des mesures sur le chômage partiel prises en novembre 2008 dans le cadre du programme de relance I, une loi sur la stabilisation des assurances sociales est entrée en vigueur le 17 avril 2010. Le but est de protéger les salariés des effets de la crise économique ainsi que d'éviter des nouveaux licenciements afin de stabiliser le montant global des cotisations de sécurité sociale. L'aide financière supplémentaire débloquée est d'environ 22,5 milliards d'euros.³ Par ailleurs, le gouvernement espère que ce dispositif pourrait donner un coup de pouce à l'économie en relançant la consommation des ménages. Certaines dépenses des programmes de relance n'ont pas pour objectif principal de limiter l'impact social de la crise, mais sont plutôt destinés à relancer les secteurs en difficulté par différents moyens, par exemple par les exonérations temporaires des cotisations sociales. Il faut aussi noter l'importance de l'investissement dans les infrastructures de service public, surtout dans le domaine de l'éducation et de la santé.

FAMILLE

En Allemagne, le taux de fécondité est très bas⁴. Il ne s'agit pas d'un problème récent. La particularité de l'Allemagne consiste en ce que ce phénomène soit apparu très tôt⁵. Pourtant conscients des problèmes démographiques que ce taux pouvait engendrer, les gouvernements allemands ont tardé à réagir. Les autorités publiques se sont jusqu'à récemment montrées réticentes à l'idée d'intervenir dans les politiques familiales. En effet, la famille a été

traditionnellement perçue comme appartenant à un domaine privé en Allemagne.

Mais il est devenu de plus en plus évident que l'impact de ce phénomène démographique sur le long terme pouvait gravement nuire à l'économie allemande et notamment au financement du système de la protection sociale. Dans ce contexte, le changement de conception paraissait inévitable. Depuis une dizaine d'années et sous l'impulsion de Ursula von der Leyen (CDU), l'ex-ministre de la Famille, la politique familiale allemande s'est notamment axée sur le modèle du couple bi-actif prôné par l'Union Européenne.

La politique familiale de l'ancienne Allemagne de l'Ouest s'était longtemps focalisée sur des prestations monétaires généreuses. La garde des enfants d'âge préscolaire a longtemps été imprégnée par le modèle de la « famille classique », prédominant à l'époque. La norme souhaitable était la mère au foyer. Un décalage important persiste entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, les Länder de l'Est, avec le modèle prédominant de la mère qui travaille, disposant, pour leur part, d'un réseau dense d'infrastructures collectives.

Une autre préoccupation, devenue majeure depuis quelques années, est la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment pour les femmes. L'Allemagne s'efforce de rattraper le retard en matière du développement des infrastructures publiques de garde des jeunes enfants. On aurait pu s'attendre à voir le gouvernement couper les subventions/financement aux structures d'accueil en réaction à la crise économique, mais rien de tel. La situation démographique ne permet pas de suspendre les réformes en cours. L'Allemagne souhaite également honorer ses engagements pris dans ce domaine au niveau européen.

L'Allemagne devrait atteindre les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne (2002) d'ici 2013. L'effort se concentre sur la tranche d'âge des enfants de moins de 3 ans.

Le Gouvernement a fixé en 2010 l'objectif de création de 230 000 places supplémentaires, portant le nombre total à 750 000 places à

³ AISS, Etude de cas sur la crise : Allemagne (2010)

⁴ 1,39 enfant par femme en 2010

⁵ Dans les années 70, le taux de fertilité était déjà très bas (1,4 enfant par couple)

l'horizon de 2013.⁶

A partir de cette date, les communes auront l'obligation de garantir à tout enfant de moins de 3 ans (dont les parents sont dans le besoin, travaillent ou suivent une formation) une place dans une structure d'accueil⁷.

Bien que le nombre de places pour enfants de moins de trois ans ait augmenté ces dernières années, on constate encore une pénurie de places. Selon les estimations de la ministre actuelle de la famille, Kristina Schröder, quelque 600 000 places étaient disponibles en mai 2012. Afin que l'État puisse respecter ses engagements et que 130 000 places supplémentaires puissent ainsi voir le jour en 2013, le gouvernement projette de proposer aux autorités locales des prêts à taux réduit. Il a également été prévu de créer un fonds de 350 millions d'euros à cet effet. Un projet fédéral pour couvrir les coûts liés au personnel est aussi envisagé avec le soutien financier potentiel du FSE et du budget du ministère de la famille.⁸

Les structures d'accueil de la petite enfance sont gérées et financées par les Länder et par les communes. Avant l'adoption du plan d'austérité en juin 2010, ces dernières ont fait part de leurs inquiétudes craignant la diminution des subventions fédérales. Malgré le contexte d'austérité, cette aide à hauteur de 1,5 milliards d'euros a été maintenue. Toutefois, la crise entraîne la diminution des recettes fiscales des Länder faisant ainsi l'objectif de l'institution du droit opposable à un service de garde pour les enfants de moins de 3 ans plus difficile à remplir. A ces contraintes matérielles et financières s'ajoute une dimension idéologique. Lors de la négociation de l'accord de coalition en 2009, les conservateurs bavarois ont obtenu que

⁶ Veil M., « Allemagne - le rôle accru des entreprises dans la nouvelle politique familiale », in *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 122, janvier 2010

⁷ Fagnani J., « Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique », Note du Cerfa, n°67, octobre 2009

⁸ Le ministre du travail, Ursula von der Leyen a **2.2.1.1.1.1.** proposé que les demandeurs d'emploi puissent être formés pour occuper ces emplois

parallèlement au développement des crèches une prime soit versée aux parents qui choisissent d'élever leurs enfants en bas âge à la maison. La CSU bavaroise estime que ces derniers seraient discriminés et que la liberté de choix doit ainsi être honorée.

L'Allemagne s'est ainsi dotée, début juin 2012, d'un projet de loi créant une nouvelle allocation pour les familles gardant les enfants âgés de moins de 3 ans à domicile. Le texte prévoit que les parents ne faisant pas garder leurs enfants de 12 à 24 mois dans une crèche publique recevront une allocation mensuelle de 100 euros à partir du 1er janvier 2013. A partir de 2014, le montant doit être porté à 150 euros, et concerner les enfants de 12 à 36 mois. Le coût de cette mesure est évalué à 1,2 milliard d'euros par an pour l'État.

La mesure a provoqué une vive polémique jusque dans les rangs de la coalition du chancelier Merkel. Les opposants, hostiles à ce projet onéreux, soulignent que ces crédits seraient mieux investis dans la construction et l'amélioration des structures d'accueil de la petite enfance. Ils y voient en outre une incitation aux mères de famille à ne pas revenir sur le marché du travail après une naissance, alors que le pays manque de main d'œuvre. Ils dénoncent la création « d'une prime d'éloignement » de la crèche ou encore d'une « prime au fourneau ». Les détracteurs de cette prime estiment par ailleurs que la majeure partie des allocataires risquent d'être des familles socialement défavorisées et issues de l'immigration.⁹ Et selon eux ces enfants auraient précisément tout à gagner à être élevés en collectivité où ils apprendraient l'allemand.

Suite aux modifications portées aux congés parentaux en 2007, la proportion des mères actives ayant de petits enfants s'élevait à 40 % en 2011, contre 32% en 2001. La nouvelle allocation parentale (« Elterngeld ») qui a vu le jour en

⁹ **“ Germany Weighs Stipend for Parents to Pay for Child Care ”, New York Times, le 7 juin 2012**

janvier 2007 a introduit un congé parental plus court mais mieux rémunéré. Il a permis aux parents d'être rémunérés à hauteur de 67 % de leur dernier salaire (avec néanmoins un plafond de 1 800 euros). Ce congé peut durer jusqu'à 12 mois ou éventuellement jusqu'à 14 mois si c'est le père qui y participe. L'idée est de « dédommager » en quelque sorte les couples salariés aux revenus moyens-élevés qui décident d'interrompre leur carrière pour s'occuper de leur enfant. Un autre groupe ciblé par cette réforme sont les pères, désormais incités à suspendre leur carrière pendant un certain temps pour se consacrer à leurs enfants.¹⁰ Le changement de paradigme est clair. Le système de congés parentaux longs et peu rémunérés a été remplacé par un dispositif qui prévoit une durée plus courte et un vrai salaire de remplacement, s'inspirant ainsi du modèle suédois.

En 2011, contraint de pratiquer des coupes dans les dépenses publiques, le gouvernement a décidé que les parents en congé parental ne toucheraient plus que 65 % de leur revenu net si celui-ci est supérieur à 1200 euros par mois. En outre, les personnes dont les revenus professionnels imposables dépassent les 250 000 euros (le plafond est de 500 000 euros pour les couples) au cours de l'année précédant la naissance de leur enfant ne sont plus éligibles à cette allocation. Les demandeurs d'emploi en chômage de longue durée ont également été exclus du bénéfice du montant minimum (300 euros) de cette prestation.

Allocations familiales (Kindergeld)

En 2009, les allocations familiales allemandes étaient de 164€ pour le premier et le deuxième enfant et de 170 € pour le troisième. S'ajoutait éventuellement 195 € pour tout enfant supplémentaire. Depuis le 1er janvier 2010, les allocations familiales ont été majorées pour les

¹⁰ Ce dispositif a incité un nombre plus important de pères à prendre un congé parental : 20,8 % en 2008 contre 24 % en 2010

enfants de rang 1 et 2 (184 euros), 3 (190 euros) et 215 euros pour chacun des suivants.

Les ménages allemands, bénéficiaires des allocations familiales, peuvent (au-delà d'un certain niveau de revenus) choisir des abattements pour enfants (dans le cadre de l'impôt sur le revenu) à la place des allocations familiales. Ces abattements ont été portés à 5008 euros en 2008 et à 6024 euros en 2009. Depuis 2010, l'abattement est de 7008 par an¹¹ aidant surtout les familles avec des revenus annuels supérieurs à 40 000 euros pour qui les abattements deviendront plus avantageux que les allocations familiales majorées.

SANTE

Sur la période 2003-2010, l'assurance maladie allemande affiche un excédent cumulé de 3,5 Mds €.¹²

L'année 2011 verra cette tendance se confirmer avec un excédent cumulé de 4 Mds €, somme à laquelle s'ajoutent quelque 5 milliards de réserves des caisses ainsi que les réserves du fond de santé (9,5 milliards).¹³ Au total, la cagnotte du système d'assurance-maladie s'élève à 19,5 milliards d'euros. Cette exception allemande ouvre même le débat sur son territoire pour choisir la manière dont cet excédent est utilisé. Les libéraux par exemple réclament une suppression de la cotisation trimestrielle de 10 euros que les assurés paient lors de leur premier passage chez un médecin. Le ministre de la Santé, Daniel Bahr (FDP) plaide aussi pour que les caisses remboursent une partie des primes aux

¹¹ Ceci comprend un abattement fiscal de 4.368 EUR pour les couples mariés (2184 EUR pour les foyers monoparentaux) par an et par enfant à charge, auquel s'ajoute un abattement fiscal 2.640 EUR (1320 EUR pour les foyers monoparentaux) pour la garde des enfants et de l'éducation ou la formation

¹² Beau P., « Assurance maladie, santé, le match Allemagne-France », in Espace social européen, n° 954 (22 au 28 octobre 2010)

¹³ Deutsche Bank, 2012

assurés.

Une tendance commune avec d'autres pays peut être observée en Allemagne: la volonté de contenir l'augmentation des coûts de santé, voir de diminuer les dépenses. La crise remet en cause notamment le mode de financement et bouleverse les fondations mêmes de l'assurance maladie allemande. L'assurance maladie obligatoire n'est pas gérée par un organisme unique mais par un réseau de caisses publiques qui fonctionnent selon le principe d'autogestion. Les 248 caisses représentant le pivot de l'organisation de l'assurance maladie allemande disposaient jusqu'en décembre 2008 d'un pouvoir de détermination du taux de cotisation faisant ainsi jouer la concurrence entre elles. Une réforme importante est intervenue depuis le premier janvier 2009 avec la mise en place du « Fonds de santé », alimenté par des cotisations sociales et par une subvention étatique. Désormais, ce fonds centralise les cotisations et les redistribue ensuite aux différents acteurs de l'assurance maladie (surtout aux caisses) en prenant en compte leurs facteurs de risque (âge, morbidité,...). Les caisses ont ainsi perdu leur capacité de fixer le taux de cotisations et un taux uniforme établi par le Gouvernement s'y est substitué. En conséquence et en vue de mieux maîtriser leurs dépenses, certaines caisses envisagent des fusions pour éviter une hausse des taux de cotisations.

Avec la crise et la volonté de certains représentants politiques de baisser le taux de couverture public on peut s'attendre à un changement de paradigme avec l'apparition de l'assurance maladie capitalisée. Les libéraux du FDP préconisent l'abandon du système de cotisation actuel. La participation des employeurs dans le financement des cotisations serait désormais gelée au profit d'un paiement forfaitaire par individu.¹⁴ Cette réforme à laquelle

¹⁴ Kaufmann O., « L'assurance maladie allemande après la réforme, Fiabilité du mode de financement ? », in Droit social, 4 avril 2009

est favorable une partie du CDU-CSU d'Angela Merkel aurait des effets ravageurs remettant en cause certains des principes de base datant de l'origine de l'assurance sociale, comme le principe de solidarité. Le premier pas vers ce changement majeur a été franchi par le vote du Bundestag, qui a adopté en 2010 une réforme de la santé censée renflouer les caisses de la sécurité sociale. Les partis de la coalition se sont mis d'accord sur un compromis entraînant une hausse des cotisations de sécurité sociale pour les salariés et les employeurs.

Les cotisations, partagées entre salariés et employeurs, sont ainsi passées à partir de janvier 2011 de 14,9% à 15,5% du salaire brut. Au-delà de 2011, les dépenses supplémentaires seront à la charge des seuls assurés, sous la forme de cotisations forfaitaires, indépendantes de leur revenu. La part prise en charge par les employeurs sera gelée à 8,2% du salaire brut. Les augmentations des coûts hospitaliers et des honoraires des médecins seront par ailleurs plafonnés et les prix du médicament ont fait l'objet d'une réforme importante.

CHOMAGE¹⁵

Le nombre de demandeurs d'emplois n'a cessé de baisser en Allemagne durant toute l'année 2010 à raison de 10 000 à 20 000 demandeurs par mois. Le début d'année 2012 voit cette tendance se poursuivre mais à un rythme plus lent. L'Allemagne reste donc dans le trio de tête européen avec un taux en mai 2012 de 5,64% de chômeurs (chiffre Eurostat), alors que la moyenne de l'Union Européenne a atteint son record en ce printemps 2012 avec un taux de 11%.

Le taux de pauvreté chez les chômeurs est relativement élevé en Allemagne par rapport à

¹⁵ Évolution récente du taux de chômage: juin 2009 7,7 % ; mars 2010 7,4% ; mars 2011 6,3%, mai 2012 5,6% (Eurostat)

d'autres pays européens¹⁶. Pourtant, les taux de remplacement de son assurance chômage sont assez généreux, même si la durée d'indemnisation a été fortement réduite par les lois Hartz. Ces difficultés s'expliquent en grande partie par la très forte proportion de chômeurs longue durée.¹⁷ Après épuisement de leurs droits, ils ne bénéficient plus que de l'assistance minimum et risquent ainsi de basculer sous le seuil de pauvreté.

La situation en Allemagne concernant le taux de chômage semble étonnamment stable, alors même que son PIB a été très affecté par la crise en 2009.¹⁸ La conjoncture très favorable du marché du travail allemand juste avant la crise et le recours massif au chômage partiel peuvent expliquer cette bonne performance. L'Allemagne a également été très active à travers sa politique de relance.

L'Allemagne fait partie des pays qui ont opté pour l'accroissement de la générosité de l'assurance chômage dans l'objectif d'amortir l'impact social de la crise. En Allemagne, la durée d'indemnisation maximale a été prolongée de 18 à 24 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans (cette mesure avait en fait été décidée avant le début de la crise pour tempérer les lois Hartz). L'Allemagne a, par ailleurs, accordé d'importantes baisses d'impôt sur les plus bas revenus dans le cadre de sa politique de soutien au revenu.

L'Allemagne connaît un dispositif de chômage partiel très important. En cas des difficultés financières, les entreprises peuvent demander à bénéficier du système de chômage partiel si au moins un tiers de salariés sont menacés par une baisse du salaire brut de plus de 10%. Pendant six

mois au maximum, le salarié est indemnisé par l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 67% de la perte de son revenu net de temps plein (60% pour les travailleurs sans enfants). L'employeur est tenu de s'acquitter des cotisations patronales sur 80% des salaires versés d'ordinaire.

Afin d'éviter des licenciements massifs, le gouvernement avait étendu ce dispositif en novembre 2008 dans le cadre du Programme de relance I. Les accords existants concernant la réduction du temps de travail ont d'abord été prolongés de 6 à 18 mois, puis en mai 2009, la durée maximum admissible a été rallongée à 24 mois. En vertu de ce programme, les employeurs se voyaient bénéficier d'allègements de charges de 50%, pourcentage porté à 100 % si le travailleur concerné utilisait le temps disponible pour suivre une formation.¹⁹

Ce dispositif a permis d'atténuer indirectement l'impact social de la crise en retardant le moment de l'entrée dans les dispositifs de l'assurance chômage. Les Allemands ont ainsi évité des pertes de revenus brutaux. L'État a incité les entreprises à recourir au dispositif du chômage partiel, le but étant de maintenir les gens dans leur emploi.

Le dispositif du chômage partiel s'est montré efficace pour protéger de nombreux employés qui, grâce aux subventions publiques, ont pu conserver leur emploi pendant la crise.²⁰ Le dispositif du chômage partiel a constitué une sorte de bouclier protecteur pour de nombreux salariés, qui grâce aux subventions de l'État, ont pu garder leur emploi durant la crise. C'est la raison pour laquelle, en 2010, le gouvernement a prolongé jusqu'au 31 mars 2012 l'application de

¹⁶ L'Allemagne frôle 62%, alors que la Suède 39% (Eurostat, 2009)

¹⁷ On notera toutefois que le nombre de chômeurs de longue durée a diminué pour passer de 1,7 millions en 2005 à 0,8 millions au début 2012 (Deutsche Bank 2012)

¹⁸ La crise de l'emploi s'est par contre matérialisée par une hausse importante de l'emploi atypique. En Allemagne, un recrutement sur deux s'effectue aujourd'hui en CDD, alors que la proportion était encore d'un sur trois en 2001

¹⁹ Toutefois, ces mesures de formation n'étaient pas obligatoires. Il s'agissait d'une simple possibilité offerte aux entreprises, ce qui est certainement un des facteurs de sa faible utilisation

²⁰ Le nombre de bénéficiaires du programme de chômage partiel est augmenté entre novembre 2008 et mai 2009 pour passer de 130 000 à 1,5 millions. On notera toutefois que ces chiffres ont baissé en 2010 pour passer à 800 000 en janvier 2010 et à 480 000 en mai 2010 (Agence Fédérale de l'emploi)

la réglementation sur la réduction de temps de travail. Le gouvernement allemand a toutefois décidé de revenir prématurément à l'ancien système à partir du 1er janvier 2012. S'il sauve des postes, le dispositif a un coût. Pour 2009 et 2010, l'Agence nationale de l'emploi a dépensé 7,6 milliards d'euros sur ce poste.

MINIMA SOCIAUX

Les transferts sociaux en Allemagne font baisser les taux de pauvreté de 40 % (Eurostat).

Concernant les aides sociales, le plan de rigueur 2010 a prévu la suppression de la prise en charge de leurs cotisations retraite²¹ pour les chômeurs de longue durée et/ou les bénéficiaires des prestations Hartz IV pour une économie de 2 milliards d'euro.

De même, ont été supprimés pour ces publics le bénéfice des allocations du congé parental ainsi que les allocations accompagnant les chômeurs de longue durée basculant dans les prestations Harz IV.

L'aide sociale en direction de ces publics passe aussi par des aides complémentaires attribuées aux parents. Ces aides ponctuelles ne sont pas d'un montant important mais permettent de cibler les populations les plus vulnérables. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté infantile, l'Allemagne a temporairement augmenté de 35 € par mois l'aide aux enfants des chômeurs. A cela s'est ajouté un versement ponctuel de 100 euros par enfant pour les ménages à bas salaires en 2009.

La part des bénéficiaires des minima sociaux soumis à condition de ressources (« les bénéficiaires de Hartz IV») représente un peu moins de 10% de la population. Un important débat a été suscité par un arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral du 9 février 2010 relatif à la loi Hartz IV « pour des services modernes du

²¹ Cette prise en charge représentait environ 15 euros par mois pour chaque année de perception de l'allocation

marché du travail », imposant au gouvernement de revoir le régime des minima sociaux.

Les juges ont estimé que le système d'allocations sociales aux plus démunis n'était pas acceptable et qu'il devrait être refait avant le 31 décembre 2010. Les juges de Karlsruhe, saisis par plusieurs familles de bénéficiaires, ont notamment jugé « que le droit constitutionnel à un minimum de vie humainement digne lu à la lumière du principe constitutionnel d'État social garantit à celui qui est dans le besoin les conditions matérielles qui sont indispensables à sa survie physique et un minimum de participation à la vie politique et culturelle²². Plus concrètement, les juges se sont prononcés sur l'adéquation entre cette obligation faite à l'État et le taux servant au calcul des prestations d'aide sociale versées au titre de la loi Hartz IV.

Cependant, les juges n'ont pas jugé ce taux insuffisant. Le problème réside, selon eux, dans sa détermination « à l'aveuglette sans avoir évalué de façon adaptée et réelle les besoins « existentiels » de ses bénéficiaires, et notamment des enfants.²³

A cette contrainte technique, s'est ajoutée une contrainte politique. La ministre fédérale du travail et des affaires sociales, Ursula von der Leyen, souhaitait en effet revaloriser l'allocation pour les adultes et réorganiser les aides à destination des enfants des allocataires dans le cadre d'un "Paquet éducatif". Ce projet devait toutefois avoir l'accord du Bundesrat dans lequel le gouvernement n'a plus la majorité. Après de laborieuses négociations avec l'opposition, un accord a finalement été trouvé, avalisé par un vote conforme des Bundestag et Bundesrat en février 2011.

Conformément au projet de von der Leyen, l'allocation pour les adultes n'a augmenté que de

²² Kessier, F., « Revenus minima sociaux en Europe: esquisse à partir d'évolutions législatives », in Regards-Minima sociaux, n° 38, juillet 2010

²³ Palpant C., « L'arrêt Karlsruhe relatif à la loi Hartz IV: vers une redefinition de l'Etat social allemand? », in Droit social, n° 6, juin 2010

5 euros avec un effet rétroactif au 1er janvier 2011. Une seconde revalorisation de 3 euros a toutefois eu lieu en janvier 2012. Le montant actuel s'élève à 374 euros pour une personne célibataire et 337 euros pour un couple.²⁴ A ces sommes, il faut ajouter le loyer et les frais de chauffage, également pris en charge pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Le paquet éducatif, quant à lui, consiste en des aides ciblées pour subventionner des activités de loisir et de soutien scolaire destinées aux enfants des allocataires, demandeurs d'emploi ou salariés à faibles revenus.

L'action sociale étant une compétence des communes, c'est sur elles que tombe la facture du financement de ces aides. En compensation, l'État fédéral se proposait de prendre en charge le minimum social, appelé "Subsistance de base", servi jusqu'à présent par les communes aux inactifs. Le transfert de cette allocation, qui présente un coût actuel de 4 milliards d'Euros annuels, avait toutefois déjà été prévu dans le cadre de la réforme du fédéralisme. Le gouvernement fédéral a finalement accepté de rajouter une subvention annuelle aux communes de 1,2 milliards d'Euros. Le projet du gouvernement prévoyait en outre le recrutement d'assistants sociaux déployés dans les écoles. Dans le cadre du compromis, il a accepté de prendre en charge le coût engendré à hauteur de 400 millions d'euros annuels, mais uniquement pour 3 ans.

Au mois de janvier, 4,457 millions de personnes bénéficiaient de l'allocation Hartz IV.²⁵ C'est le chiffre le plus bas enregistré depuis la création de ce minimum social, en 2005.²⁶ La croissance économique et la baisse du chômage expliquent ce recul. Derrière le nombre total de bénéficiaires

se cachent toutefois des réalités très différentes. On recense un peu moins de deux millions de chômeurs de longue durée : la barre a été franchie à la baisse pour la première fois au dernier trimestre de 2011. Les autres bénéficiaires ne sont pas à la recherche d'un emploi (parents isolés ou assistant un proche dépendant) ou touchent l'allocation en complément d'un très bas salaire.

RETRAITES

Le vieillissement de l'Allemagne rend la question des retraites cruciale pour la viabilité financière de tout le système de la sécurité sociale. Le taux de fécondité très faible entraîne une dégradation du ratio démographique entre les actifs et les personnes âgées. Le problème du financement se pose avec d'autant plus d'acuité que l'espérance de vie ne cesse de grimper. L'Allemagne risque de céder sa place du pays européen le plus peuplé au Royaume-Uni et à la France à l'horizon de 2060.

Selon des projections de l'Office fédéral des statistiques, la population allemande, déjà sur le déclin, pourrait se réduire de 81,7 millions à 75 millions d'ici à 2050. Le nombre de personnes âgées de 65 à 79 ans devrait augmenter d'un tiers d'ici à 2030. Dans le même temps, celui des seniors de plus de 80 ans doublera. Avec à la clé un défi pour les régimes de retraite : en 2030, cent actifs devraient avoir à financer 50 retraités, au lieu de 34 aujourd'hui. Cette détérioration du rapport entre les jeunes et les personnes âgées fera aussi apparaître le problème de dépendance. Sur cette toile de fond, des réformes paraissent inévitables. Selon le dernier rapport sur les retraites du gouvernement (2011), ces réformes devraient remplir leurs deux principaux objectifs. Il s'agit, d'une part de garantir à tous les Allemands une retraite au moins équivalente, avant impôts, à 46 % de leur ancien salaire brut, et de l'autre, de maintenir le taux de cotisation à

²⁴ Dans le cas d'un couple, le montant est réduit de 10% pour le conjoint dans la même situation. Les enfants à charge donnent droit à une rallonge de 60% lorsqu'ils ont moins de 14 ans et 80% au-delà

²⁵ Agence fédérale pour l'emploi 2012

²⁶ Le nombre moyen de bénéficiaires est passé de 5,39 millions en 2006 à 4,62 millions en 2011

l'assurance vieillesse sous la barre des 20% (22% à partir de 2020). Préoccupation constante des tous les gouvernements depuis dix ans, ce taux a diminué de 19,9% à 19,6% au 1er janvier 2012. Sa modération est un critère important pour limiter l'augmentation du coût du travail, déjà élevé en Allemagne. Pour parvenir à ce résultat, les réformes engagées ces dix dernières années ont joué sur plusieurs axes:

- limitation du montant des retraites
- forte réductions des préretraites
- relèvement de l'âge de départ à la retraite à 67 ans en vue de remettre le plus de monde sur le marché de travail.
- prévention du risque de pauvreté des personnes âgées à l'avenir.

L'Allemagne appartient aux pays qui ont adopté une législation destinée à contrôler la charge financière des futures retraites. Il s'agit d'un mécanisme d'ajustement automatique du système de retraite par rapport à la situation démographique et économique du pays. Ainsi, le niveau des retraites reflète la dégradation du ratio démographique (le rapport cotisants/retraités). N'ayant pas apporté les résultats escomptés, ce système n'a pas été reconduit en 2010.

Contrairement à d'autres pays, les autorités allemandes n'ont pas conduit la politique de la réduction du niveau des retraites. Le parlement allemand s'est même permis d'accorder une augmentation des pensions publiques en juillet 2009. En juillet 2012, les pensions vont augmenter de 2,18 % pour l'Allemagne de l'Ouest et 2,26% pour l'Allemagne de l'Est, à leur plus haut niveau depuis trois ans.

La durée moyenne du versement des pensions est passée de 10 ans en 1960 à 17 ans actuellement. Face à l'exigence de soutenabilité du régime public des retraites, l'allongement de la durée d'activité semble indispensable. Le relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite a été voté en 2007, le faisant passer progressivement de 65 à 67 ans sur la période

allant de 2012 à 2029.²⁷ Le recours à la retraite anticipée est garanti, mais plus strictement encadré. Désormais, les travailleurs ayant cotisé pendant 35 ans au minimum pourront faire valoir leur droit à la retraite par anticipation à partir de 63 ans. La liquidation des retraites anticipées avant 67 ans sera assortie des abattements de 0,3 % par mois d'anticipation. Une exception est prévue pour les assurés ayant cotisé pendant 45 ans qui pourront bénéficier d'une retraite anticipée à taux plein à partir de 65 ans.

Enfin, des incitations fiscales très avantageuses ont été mises en place pour favoriser les retraites par capitalisation, ce qui montre la tendance à vouloir décharger l'assurance publique en renforçant la logique de la prévoyance individuelle. C'est la fameuse "retraite Riester" créée par la loi de 2001 sur les retraites. Le système fonctionne sur la base du libre choix, grâce à des incitations fiscales. Pour bénéficier des primes de l'État, le salarié doit aujourd'hui consacrer 4% de ses revenus bruts à une assurance retraite privée sous forme d'assurance retraite, de plans d'épargne en fond ou bancaires. En juin 2011, l'Allemagne comptait 14,7 millions de titulaires du plan Riester.

DEPENDANCE

Le vieillissement de la société allemande fait de la dépendance l'un des enjeux sociétaux des années à venir en Allemagne. C'est un problème crucial quand on sait que le vieillissement devrait porter le nombre de personnes atteintes de démence à 1,7 million d'ici à 2030. Comme toutes les sociétés confrontées au problème du vieillissement, l'Allemagne s'attend à voir croître fortement ces chiffres au cours des décennies à venir. Le nombre de personnes dépendantes

²⁷ De 2012 à 2024, l'âge d'ouverture de droit à pension augmentera d'un mois par an. De 2025 à 2029, il augmentera de deux mois par an pour atteindre 67 ans en 2029. La limite d'âge de 67 ans s'appliquera, en conséquence, à toutes les personnes nées en 1964 et après

pourrait atteindre les quatre millions. Or, dans le même temps, le nombre d'actifs susceptibles de prendre soin d'elles va diminuer.

Il y a déjà près de vingt ans que les responsables politiques ont pris la mesure du problème en instituant l'assurance dépendance comme cinquième branche de la Sécurité sociale destinée à couvrir le risque de dépendance. Cette assurance obligatoire est financée, comme l'assurance maladie, par les cotisations sociales. Elle vient en aide à toutes personnes souffrant d'une maladie ou d'un handicap physique, intellectuel ou physique. Mais depuis son introduction, cette assurance obligatoire fait l'objet d'une querelle permanente, notamment au sujet de son coût et de son financement.

Le gouvernement a procédé à une hausse des cotisations en 2008 (+0,25%), qui doit permettre de couvrir les dépenses jusqu'en 2015. Mais tous les spécialistes s'accordent sur le fait que le coût de la dépendance va s'accroître fortement au cours des années à venir. Le grand enjeu est donc de rendre soutenable le financement de la dépendance. C'est pourquoi une nouvelle augmentation des cotisations de 0,1% au premier janvier 2013 a été entérinée par le gouvernement en janvier 2012. Il passera donc de 1,95% à 2,05% du revenu brut. Cette mesure permettra de dégager 1,1 milliards d'euros supplémentaires pour les personnes dépendantes.

Cette réforme, qui accroît les prestations destinées aux malades et aux aidants pour les soins ambulatoires, devrait bénéficier à quelque 500 000 personnes souffrant de démence et à leurs proches. En plus de 100 ou 200 euros qu'ils reçoivent dès à présent pour les soins de base et l'aide à domicile, ces malades auront droit à une allocation supplémentaire calculée en fonction de leur niveau de dépendance: 225 euros pour le stade 0, 665 euros pour le stade 1 et 1250 euros pour le stade 2. Les prestations destinées aux parents aidants seront également majorées. Elles passeront, selon le degré de dépendance, de zéro à 120 euros par mois (stade 0), de 235 euros à 305 euros (stade 1) et de 440 à 525 euros (stade 2). La réforme assouplit également les conditions

de prise en charge. Enfin, pour éloigner la perspective de la maison de retraite, la réforme soutient l'aménagement de logements pour les personnes âgées. Elle comprend un programme permettant de financer les travaux d'adaptation de 10000 logements, et prévoit d'accorder une subvention de 200 euros mensuels aux personnes dépendantes vivant en groupe auto-organisé pour leur permettre d'embaucher une aide à domicile.

A partir de janvier 2012, les entreprises allemandes peuvent offrir leurs employés la possibilité de réduire leur temps de travail par 50% pour une période de deux ans s'ils ont besoin de prendre soin de leurs proches (Pflegezeit). Pendant cette période, les employés seront payés 75% de leur salaire. Ensuite quand ils auront repris leur emploi à plein temps, ils seront payés à 75% afin d'équilibrer le salaire supplémentaire perçu pendant la période travaillée à mi-temps. Contrairement au projet original de la ministre Schröder, la pression exercée par le patronat a affaibli le projet en lui donnant un caractère non-obligatoire. Cette mesure a de fait pris un caractère symbolique.

En parallèle, le gouvernement a introduit une autre mesure qui a pour but d'améliorer le financement de la dépendance. Elle s'inscrit dans la logique de vouloir décharger l'assurance publique en renforçant la logique de la prévoyance individuelle concernant le risque de dépendance des personnes âgées. Dans cette perspective, la mesure adoptée par le gouvernement vise à favoriser la souscription d'une assurance dépendance complémentaire privée grâce à une subvention de l'État. Celle-ci s'élèvera à 60 euros par an (5€/mois), et sera accordée indépendamment du niveau de revenu. En outre, cette aide de l'État ouvrira à tous les citoyens, aisés ou modestes, malades ou bien-portants, le bénéfice d'une assurance dépendance complémentaire. Les compagnies d'assurance seront tenues de proposer ces contrats subventionnés sans examen de santé préalable, ni prime de risque. Les seuls exclus du dispositif sont les mineurs et les personnes déjà

en situation de dépendance. Les opposants au projet critiquent toutefois une mesure en faveur des compagnies d'assurance.

Pour faire face au vieillissement de sa population, le gouvernement a également envisagé une taxe sur les revenus pour financer le coût qu'il engendre. Il s'agit d'une taxe sur les revenus des contribuables de plus de 25 ans qui permettrait de pérenniser le système de protection sociale. Le niveau de cette contribution, qui toucherait tous les types de revenus, n'a pas encore été décidé, mais pourrait aller jusqu'à 1%. La réserve financière ainsi créée doit permettre d'aplanir les déséquilibres dans la solidarité entre les générations.

On notera encore la solution originale pour concilier vieillissement de la population, travail et vie de famille qui a été récemment proposé par la ministre allemande de la Famille. Elle a lancé une idée d'un congé spécial pour les actifs âgés. Selon les résultats d'une enquête sur la vieillesse réalisée en 2008, les femmes allemandes ont en moyenne 51 ans à la naissance de leur premier petit-enfant, les hommes 53 ans. Si l'âge légal du départ à la retraite est bien repoussé, il faut donc compter plusieurs années avant que les grands-parents puissent profiter de leur retraite pour s'occuper de leurs petits-enfants.

Sur le modèle du congé parental, l'idée consiste à leur permettre de "réduire ou suspendre" leur activité professionnelle pendant un laps de temps au bout duquel ils pourront retrouver leur poste. La durée de ces congés n'est pas encore précisée. Mais la ministre Schröder promet de le mettre en place d'ici septembre 2013, soit la fin de la législature. Cependant, les grands-parents ne recevraient pas d'argent, a-t-elle précisé, sauf peut-être si les parents eux-mêmes renonçaient à la prestation. Ces derniers peuvent percevoir les deux-tiers de leur salaire dans la limite de 1.800 euros par mois au cours de la première année de leur congé parental.

2. ESPAGNE

Début 2012, l'Espagne connaissait un déficit de 8,9% du PIB, portant la dette publique à son nouveau record historique, 72,1% du PIB. Le niveau de la dette espagnole devrait encore fortement progresser au cours de l'année 2012, le gouvernement tablant sur 79,8% du PIB en fin d'année. Ce dérapage est surtout dû aux communautés autonomes dont plusieurs sont au bord du défaut de paiement. Le taux de chômage, lui aussi, continue à battre des records en Espagne. Fin mars 2012, le nombre de personnes inscrites en tant que demandeuses d'emploi s'élevait à 4,75 millions. Ce qui fait que l'Espagne a une nouvelle fois affiché le taux de chômage le plus élevé de l'Union européenne, soit 23,6%.²⁸ Le gouvernement prévoit qu'il atteindra 24,3% de la population active à la fin de l'année. La progression du chômage est particulièrement dramatique chez les moins de 25 ans, dont plus d'un sur deux (49,9%) est sans travail²⁹, contre 45,8% à la fin de septembre 2011.

Par ailleurs, les agences de l'emploi espagnols se trouvent confrontées à un nouveau phénomène: apparition des femmes au foyer, entre 45 et 55 ans, qui n'ayant jamais travaillé, représentent la moitié des inscrits à la recherche d'un premier emploi.

L'Espagne est l'un des pays qui est le plus sous la pression des marchés en raison de la dégradation de ses finances publiques. Son économie pèse lourd sur l'équilibre financier de la zone euro de par sa taille, cinq fois plus importante que l'économie grecque. L'effondrement du marché immobilier a entraîné une récession se traduisant par une perte de production et la dégradation du marché d'emploi.

La particularité de la gestion de la crise en

Espagne est son caractère tardif. Pour des raisons politiques, l'importance de la crise a été relativisée tout au long de l'année 2008. Ce n'est qu'en mai 2010 que l'ancien gouvernement socialiste a entrepris des mesures impopulaires. Le premier plan de rigueur a été annoncé en janvier 2010, censé économiser 50 MdEuros afin de ramener le déficit à 3% du PIB à l'horizon de 2013. Le gouvernement socialiste avait promis qu'il n'irait pas plus loin, mais face à la pression de Bruxelles, il s'est engagé, en mai 2010, à mettre en place de nouvelles mesures d'austérité pour un montant de 15 milliards d'euros, en plus du plan préexistant. Pour arriver à cet objectif, le gouvernement a décidé de réduire les salaires des fonctionnaires d'en moyenne 5% à partir de juin 2010, et de les geler en 2011. La suspension de la revalorisation de certaines retraites ainsi que la suppression de l'aide à la naissance de 2500 euros qu'il avait instaurée en 2007 pour soutenir la natalité ont également été prévus. La pression de la Commission Européenne et même des Etats-Unis a beaucoup joué dans l'adoption de ce plan de rigueur et le gouvernement socialiste a dû céder malgré le mouvement des syndicats et de la droite qui lui reprochent d'avoir effectué la plus forte réduction de droits sociaux jamais enregistrée en Espagne.³⁰

Malgré cette cure de rigueur inédite, l'Espagne a eu du mal à redresser une économie plongée dans la récession. Lors de sa prise de fonctions en décembre 2011, Mariano Rajoy s'est donc consacré en priorité à un ambitieux programme de réformes structurelles destiné à améliorer la compétitivité. Ces réformes ont eu pour but de rendre le marché du travail espagnol plus flexible, d'assainir le secteur financier et de rationaliser le fonctionnement de l'État.

Confronté au dérapage du déficit public, le gouvernement conservateur a adopté le 30 décembre 2011 une série de mesures exceptionnelles visant à économiser 8,9 milliards d'euros dans le secteur public et à générer plus

²⁸ Eurostat 2012

²⁹ Eurostat, février 2012

³⁰ Selon un communiqué officiel de la Maison Blanche le président Obama a pris l'initiative de téléphoner M. Zapatero à la veille de son dur message à la nation

de 6,2 milliards d'euros en revenu fiscaux en 2012. Personne n'a été épargnée par ces mesures, ni les hauts revenus, soumis à la surtaxe progressive sur l'imposition des revenus, ni les salariés relevant du salaire minimum, pour qui le salaire, pour la première fois sera gelée. Les retraités n'ont pas plus été à l'abri de ces coupes budgétaires, car le montant de leur pension ne suit plus l'évolution de l'inflation. Un plan anti-fraude est instauré pour collecter 8,2 MdEuros en 2012.

C'est ensuite en mars 2012 que le gouvernement conservateur a présenté son budget 2012, attendu comme le plus rigoureux de l'histoire de l'Espagne. Le budget a été définitivement adopté fin juin 2012. Il est censé ramener le déficit de 8,9% à 5,3% du PIB d'ici fin 2012. Dans ce cadre, le gouvernement central doit atteindre un déficit de 3,5%, les régions autonomes 1,5% et les villes 0,3%. Pour y parvenir, le budget prévoit 27,3 milliards d'euros de coupes à réaliser en 2012. Ces économies visent principalement le fonctionnement des ministères et sont accompagnées de hausses d'impôts.

Les économies vont en effet être opérées dans l'administration publique en réduisant le remplacement des départs. Les salaires des fonctionnaires, qui faisaient déjà l'objet d'une réduction de 5% lors du dernier plan de rigueur du précédent gouvernement, seront gelés. Les ministères verront leurs budgets baisser de 16,9% en moyenne, ce qui permettra d'économiser 13,4 MdEuros. Parallèlement, le gouvernement espère récolter 12,3 MdEuros, de recettes grâce à l'augmentation des impôts sur les grandes entreprises, de l'impôt sur le revenu, sur l'épargne et sur les biens immobiliers. Pour parvenir à limiter le déficit des régions à 1,5% du PIB, elles doivent réduire annuellement leurs dépenses de santé et d'éducation de 10 milliards d'euros. Or, les régions autonomes, qui gèrent ces lourds budgets, sont très endettées depuis l'éclatement de la bulle immobilière en 2008.

Pour ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, le budget de 2012 ne prévoit pas, contrairement au plan de rigueur du 2010, de

suppression de la revalorisation des pensions de retraite, ni d'augmentation de TVA. Le budget prévu pour les retraites présente même une légère augmentation de 3,2% par rapport à 2011. A noter aussi que les prestations de chômage sont maintenues. La part réservée à la Sécurité sociale dans le budget 2012 est pourtant de 2,9% inférieure à celle du 2011, ce qui s'explique par la diminution des cotisations du fait de la hausse du chômage.

FAMILLE

L'Espagne connaît une situation démographique difficile selon les estimations d'Eurostat, sa population devant passer de 45 millions d'habitants en 2009 à 35 millions à l'horizon 2050. La chute de fécondité s'accompagne en effet depuis les années 1980 du vieillissement très rapide de la population³¹. L'âge moyen de la maternité dépasse 30 ans. A ce tableau il faut ajouter le grand nombre de jeunes célibataires qui n'étant pas marié, continuent à vivre plutôt chez leurs parents qu'en couple. Ceci s'explique surtout par la précarité financière de cette génération mais en partie aussi par l'influence de la religion³². La crise accentue encore ces tendances.

A l'instar d'autres pays du Sud (Italie, Grèce), le taux d'activité féminine demeure bas: 54 % en 2006, et ce chiffre semble se dégrader encore avec la crise, passant ainsi à 52% en 2010. Davantage de structures de garde d'enfants sont nécessaires pour relever la participation des femmes sur le marché de travail et leur permettre de mieux équilibrer la vie professionnelle et la vie familiale. Le travail à

³¹ Le taux de fécondité en Espagne était de 1,4 en 2009. Le niveau le plus bas était enregistré en 1996 et 1997— 1,15

³² En effet, les jeunes quittent très tard le domicile de leurs parents : 60 % des garçons et 47 % des filles âgées de 25 à 30 ans vivent encore chez leurs parents en 2000 et ceci notamment à cause des difficultés d'insertion professionnelle et surtout la crise du logement

temps partiel est peu fréquent, en 2010, il ne représente que 8 % de l'emploi total. A ce tableau il faut ajouter le très fort taux d'emplois précaires.

En Espagne, les dépenses publiques en direction des familles se situent, selon l'OCDE, aux environs de 1,7 % du PIB et se répartissent de la façon suivante : les prestations en espèce (prestations familiales et prestations de congé parental) représentent 0,5 % du PIB, les dépenses de services (aide à la garde d'enfant), 1,1% et les réductions d'impôts envers les familles, 0,1 %.³³ Les dépenses famille-enfants ne représentent ainsi que 2,5 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale, ce qui situe régulièrement l'Espagne dans les derniers rangs de l'UE³⁴

En Espagne, l'aide économique aux familles passe surtout par la voie fiscale.

Il existe des allocations directes pour enfant à charge, mais leur montant est faible (de l'ordre de 290 € par année) et elles sont soumises à une condition de revenu (le seuil étant en 2007 d'environ 8 500 € par an).

L'impact social de la crise fait ressortir les faiblesses de la politique familiale espagnole: son caractère fragmentaire et sa gestion hétérogène par les différentes régions. En effet, les 17 régions sont dotées d'une large autonomie en matière de politiques familiales. Avec la crise, les régions voient leurs budgets diminués. En 2011, le gouvernement espagnol a demandé aux régions et aux municipalités de faire 1,2 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Or, ils affichent fin 2011 un déficit cumulé de 2,3 à 2,4% du PIB, bien au-dessus de l'objectif que leur avait fixé Madrid (1,3%).

Dans ce contexte financier tendu, les régions ne sont pas en mesure d'assurer les objectifs en matière d'infrastructure d'accueil de la petite

³³ Les dépenses relevant de la santé et de l'aide au logement profitent également aux familles mais pas exclusivement à elles, raison pour laquelle elles ne figurent pas dans les statistiques de l'OCDE

³⁴ En Europe, les dépenses famille-enfants représentent en moyenne 2,1% du PIB et 8% de l'ensemble des dépenses de protection sociale

enfance, un domaine qui relève de leur compétence. L'attention se porte maintenant sur la lutte contre la pauvreté infantile, phénomène qui s'aggrave avec la crise. Faute d'autres moyens, les régions espagnoles consentent des réductions d'impôts aux familles. Ainsi, les écarts dans les montants des aides aux familles se creusent suivant les régions, allant de 156 € à Madrid jusqu'à 2 100 € à Barcelone.

La pauvreté des enfants est en effet particulièrement importante en Espagne. L'Espagne est l'un des pays de l'Union Européenne où le taux de la pauvreté infantile n'a pas diminué depuis une décennie. Le taux dépasse 23 % depuis 1994 alors que le taux de pauvreté des adultes, même s'il est très élevé, n'a jamais dépassé 19%.³⁵ La pauvreté infantile se fait particulièrement ressentir dans les familles nombreuses et les familles monoparentales. A titre d'exemple, un ménage constitué d'un parent seul avec un ou plusieurs enfants dépendants est confronté à un risque de pauvreté de 34%. Les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants sont restées jusque-là assez limitées. Cette inefficacité est partiellement compensée par la solidarité intergénérationnelle qui joue toujours un rôle important en Espagne permettant ainsi d'atténuer les effets de la crise.

Plus généralement, selon les données de l'institut espagnol de la Statistique (INE), en Espagne il y a sept millions de personnes qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté³⁶.

CHOMAGE

L'explosion du chômage et de la précarité qui ont suivi la crise sont des maux structurels de l'économie espagnole. L'Espagne, quatrième puissance économique de la zone euro, a été rétrogradée de la 33 à la 42 place au classement

³⁵ Concernant le taux de la pauvreté des adultes, en 2010, l'Espagne se classe à la 4ème place, après la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie. Pour la pauvreté des enfants en 2010, l'Espagne s'en sort un petit peu mieux

³⁶ Des revenus inférieurs à treize mille euros par an

international de la compétitivité 2010-2011. Ce classement a pointé du doigt la rigidité du marché du travail espagnol.

Deux lois importantes ont été prises depuis 2010 pour réformer le marché du travail espagnol.

Une première loi sur le marché du travail espagnol a été adoptée en juillet 2010 par le gouvernement socialiste d'alors. S'inspirant du modèle autrichien, son but était de réduire les inégalités entre travailleurs stables, relativement bien protégés, et les autres, très nombreux (près de 30% de l'emploi total en Espagne), qui ont des contrats précaires, bénéficient d'une protection bien moindre contre le licenciement et sont donc davantage exposés à la pauvreté. La loi avait pour but de généraliser un nouveau type de CDI, avec moins d'indemnités de licenciement que le CDI classique. Elle devrait aussi limiter le recours aux contrats temporaires, tout en augmentant la flexibilité horaire dans les entreprises et en facilitant les licenciements économiques, de façon à créer un climat plus favorable à l'embauche.

La législation espagnole prévoyait, en matière de licenciement d'un CDI, un minimum de 20 jours d'indemnités par année d'ancienneté, chiffre qui passait souvent à 45 jours dans les faits. En revanche, le coût du licenciement en contrat CDD était de 8 jours de salaire par année d'ancienneté. Les entreprises n'ont pas hésité à proposer l'enchaînement de CDD, et environ 25 % des travailleurs se trouvent dans une situation précaire. Le recours au nouveau contrat en CDI devait permettre de réduire les indemnités de licenciement pour les CDI de façon à réduire la dualité du marché du travail. Mais ce nouveau type de contrat a été peu utilisé et le contrat traditionnel, incluant 45 jours d'indemnité, est resté la norme.

Le gouvernement espagnol a approuvé en février 2012 une nouvelle réforme du droit du travail longuement annoncée. En effet, le Décret-loi 3/2012 du 10 février, introduit une série de mesures urgentes pour réformer le marché du travail en Espagne.

Le contrat traditionnel à 45 jours d'indemnités de licenciement est cette fois supprimé. Ainsi les indemnités dans le cadre d'un licenciement abusif, sont désormais réduites de 45 à 33 jours par année travaillée. Concernant un licenciement légal, une indemnité de 20 jours de salaire par année d'ancienneté avec un maximum de 12 mensualités est mise en place. Avec la réforme du 2010 qui faisait passer progressivement l'indemnité de licenciement pour les contrats en CDD de 8 à 12 jours en 2015, cette nouvelle mesure devrait contribuer à réduire le fossé entre les salariés sous ces différents types de contrat. L'enchaînement de CDD est, par ailleurs, désormais limité à 24 mois.

En réaction à la crise, l'Espagne a également pris des mesures visant à stimuler la demande de main d'œuvre.

En 2009, le gouvernement a alloué 8 milliards d'euros aux communes pour qu'elles relancent les embauches dans le secteur de travaux municipaux. Il s'agit d'un fonds d'investissement qui permet aux autorités locales d'entreprendre des travaux publics. En 2009, le ministère de l'Industrie a prévu un plan exceptionnel d'investissements publics dans les infrastructures de 15 milliards d'euros. En 2010, pour faire face à la nouvelle montée du chômage, 5 milliards d'euros supplémentaires étaient débloqués.

Le gouvernement a aussi recouru à des mesures d'allègement des charges sociales pour doper l'emploi. La loi de juillet 2010 a ainsi introduit un allègement de 1500 euros par an pour les entreprises employant des travailleurs avec une famille à charge pour un contrat en CDI. Cette mesure a été appliquée pendant deux ans.³⁷

La loi de février 2012 a ensuite prévu une réduction des charges sociales patronales pour les nouvelles embauches. Les réductions accordées sont plus importantes en cas d'embauche des jeunes. Concernant les CDI pour les moins de 30 ans, les petites et moyennes

³⁷ Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010— Sortir de la crise de l'emploi

entreprises recevront 3 000 euros de prime en bonifications des cotisations de Sécurité sociale. Si le jeune de 30 ans embauché était jusque-là au chômage, elles pourront compter en plus avec une prime de 3.600 euros. La reste des entreprises (entreprises de plus de 50 salariés) qui engagent des jeunes de moins de 30 ans recevront également des bonifications de cotisations de Sécurité sociale: une prime de 1.000 euros pour la première année de contrat, de 1.100 euros pour la deuxième année et de 1.200 euros pour la troisième. En contrepartie, elles s'engagent à embaucher les jeunes pour une période minimum de 3 ans. Ce nouveau type de contrat peut néanmoins contenir une période d'essai d'un an. Pour ce qui est des contrats d'apprentissage, allèges en cotisations patronales et auparavant réservés aux personnes de moins de 25 ans, sont désormais ouverts aux personnes de moins de 30 ans.

Un autre dispositif a été mis en place pour réduire les charges sociales patronales en cas d'embauche des personnes âgées de 45 et plus qui sont inscrites en tant que demandeur d'emploi depuis 12 mois dans les 18 mois précédant l'embauche. Dans ce cas de figure, l'allègement s'élève à 1300 euros par an pour les 3 premières années suivant l'embauche.

La crise a aussi amené le gouvernement espagnol à apporter des modifications au dispositif d'indemnisation du chômage.

En 2005, les allocations chômage représentaient 2,2 % du PIB espagnol. En 2010, ce chiffre avoisine 3 % du PIB³⁸. Au premier trimestre 2011, 1 386 000 foyers étaient touchés par le chômage de tous ces membres en âges de travailler. Mais plus d'un million d'entre eux a pu toucher une aide.

En réponse à la crise, l'Espagne a allégé les conditions d'octroi des allocations chômages afin

d'éviter l'appauvrissement des gens. Les travailleurs à mi-temps sont désormais éligibles alors qu'ils n'étaient pas couverts auparavant. Le délai d'attente avant la perception des allocations chômage a été temporairement supprimé.

Enfin, l'Espagne a recouru au chômage partiel (connu sous le nom de « Prestaciones por desempleo parcial de nivel contributivo » ou indemnité de chômage partiel) pour faire face à la crise. La durée maximale du chômage partiel en Espagne est de 24 mois et un plan de relance doit être élaboré dans l'entreprise qui en fait usage. L'employé a le droit de percevoir une allocation chômage au titre des heures non travaillées. Ce dispositif est particulièrement généreux pour les employeurs, n'exigeant pas des entreprises de participer à son financement. Le recours au système de chômage partiel face à la récession est relativement conséquente en Espagne puisqu'il a fait progresser la part de ses bénéficiaires (par rapport à la population active couverte) de 1 point en deux ans selon une étude de la Cour des comptes (contre 2,65 en Italie et 3,1 en Allemagne)³⁹.

Différentes mesures ont également vu le jour pour venir en aide à une population plus large que les seuls chômeurs. Ainsi, certaines politiques de soutien au revenu passent par des réductions ou des crédits d'impôts. En Espagne, 16 millions de contribuables ont bénéficié d'un crédit d'impôt de 400 euros en 2009. Ce crédit d'impôt n'a pas toutefois été maintenu en 2011.

MINIMA SOCIAUX ET AIDE SOCIALE

Compte tenu des particularismes économiques régionaux d'un pays très décentralisé, il existe toute une série de prestations et d'aides sociales pour les chômeurs de longue durée dont les montants varient de 420 euros en Murcie (en quatorze versements) à 624 euros mensuels au Pays basque.

³⁸ Voir Gobierno de España (2009). Presupuesto General del Estado. Proyecto de Ley 2010, <http://www.sggp.pap.meh.es/Presup/PGE2010Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROMIdoc/16/2/1/N10AR311191111251M2.PDF>

³⁹ Rapport annuel 2011 de la Cour des comptes

Pour accompagner la hausse du chômage du fait de la crise, le gouvernement espagnol a annoncé, en août 2009, l'octroi, dans le cadre du « Programme de protection contre le chômage et pour l'insertion », d'une prime mensuelle pour les chômeurs en fin de droit, de 421 euros pour six mois.

Jusqu'au 16 février 2010, 333 000 personnes ont bénéficié de cette aide, faisant déboursier à l'État plus de 295 millions d'euros. Parmi elles, 52 000 ont retrouvé un emploi. Ce dispositif avait vu le jour en 2009 par décret puis grâce à une loi qui permettait au gouvernement de prolonger la mesure si « les perspectives économiques l'y poussait ». Il n'a pas fallu plus que l'aggravation de la crise et des chiffres du chômage sur la péninsule pour l'en convaincre. Les chômeurs espagnols arrivant en fin de droits en 2010 ont ainsi pu obtenir l'aide gouvernementale de 426 euros mensuels pendant six mois dans le cadre de la prolongation du « Programme de protection contre le chômage et pour l'insertion ». Le nombre de personnes qui ont bénéficié de cette aide s'élevait à 249 902 en fin 2010.⁴⁰ Cependant, ce programme n'a pas été reconduit en 2011.

En revanche, l'Espagne a introduit en 2011 un programme temporaire qui cible certaines catégories vulnérables: les jeunes, les chômeurs de longue durée de plus de 45 ans et les travailleurs peu qualifiés du secteur de la construction qui ont été les plus affectés par la situation économique des trois dernières années. Ce programme a eu pour principal objectif de favoriser l'insertion vers l'emploi, alors que le précédent avait un objectif plus centré sur le maintien du niveau de vie. Le décret de loi royal 1/2011 de février 2011 relatif aux mesures d'urgence visant à encourager la transition vers un emploi stable et une requalification professionnelle des chômeurs a donc mis en place un dispositif axé sur un plan personnalisé de réinsertion avec des activités de formation particulières. Une participation active à ces

activités est obligatoire pour toucher une indemnité chômage de 400 euros par mois, pendant une durée maximum de six mois.

Pour ce qui concerne les minima sociaux, le système garantit un minimum vieillesse de 340 euros par mois à tous ceux qui prennent leur retraite sans avoir atteint le minimum de 15 ans de cotisations.

Cependant, dans le contexte de crise on peut craindre une dégradation du revenu des retraités avec un recours accru aux retraites anticipées. S'il peut être préférable au chômage dans un premier temps, ce dispositif affecte négativement le revenu des retraités à moyen et long terme.

Néanmoins, le gouvernement a annoncé dans son budget de 2012 qu'il allait maintenir la revalorisation des pensions de retraites.

Le dernier type de mesures de soutien au revenu est lié au surendettement, problème répandu en Espagne. Un programme de soutien aux remboursements des emprunts a été mis en place pour les chômeurs.

RETRAITES

L'Espagne connaît une situation démographique qui fait qu'elle va passer de quatre actifs pour un retraité (niveau actuel) à moins de deux, dans trente ans. Cette situation met en péril le système actuel de retraite par répartition.

Les retraites pourraient représenter 14 % des dépenses publiques espagnoles d'ici à 2040-2050 contre 9 % en 2010, selon des données du ministère de l'économie. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de réformer le système. Cette réforme, qui a été votée en juillet 2011, sera mise en place progressivement entre 2013 et 2027.

Le système espagnol est bipolaire, les retraites publiques par répartition peuvent être complétées par un système de plan d'épargne privé dont l'affiliation se fait sur une base volontaire. L'âge légal de départ à la retraite passera désormais de 65 à 67 ans. La préretraite n'est plus possible à 61 ans, mais à 63 ans sous

⁴⁰ European Employment Observatory Review: "Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle", 2011

condition d'avoir cotisé au minimum 33 ans, contrairement aux 30 ans sous le système antérieur. La période de référence pour le calcul des pensions passera de 15 à 25 ans. La période minimum pour éligible à la pension reste fixée à 15 ans.. La pension minimale est de 50 % pour 15 ans de cotisations; de 80 % pour vingt-cinq années et de 100 % après trente-sept années. A noter que les plus de 65 ans connaissent un taux de pauvreté plus important que pour le reste de la population (28,5% contre 19,7 %).

En plus de toutes ces mesures, les salariés seront incités à repousser leur date légale de départ à la retraite avec des revalorisations de pensions allant de 2 à 4%.

Les principaux paramètres de ce système seront réajustés tous les cinq ans à partir de 2027 afin de prendre en compte les évolutions de l'espérance de vie.

Selon les estimations du ministère de l'économie espagnole, cette réforme doit permettre d'économiser 3,5% du PIB en 2050 (2,8% en 2040 et 1,4% en 2030).

3. GRECE

Quand bien même la Grèce est véritablement entrée dans une ère d'austérité au printemps 2010, le fait générateur de la mise en place des réductions des dépenses sociales se situe un peu avant l'éclatement de la crise, même si la gravité de celle-ci leur a conféré une sévérité sans précédent. Confrontée au problème du déficit chronique de son système de protection sociale, la Grèce s'est efforcée de le viabiliser, de le rendre plus efficace et surtout moins coûteux. Une réforme de 2008 vise à réduire le nombre d'institutions de sécurité sociale (de 133 à 13), afin d'alléger la bureaucratie et de faciliter le contrôle. Une autre réforme s'emploie à réduire le nombre des recours à la retraite anticipée (dont le taux est un des plus élevés de l'UE) et de reculer l'âge légal de départ à la retraite (de 58 à 60 ans à l'horizon de 2013 et de 60 à 65 ans dans un deuxième temps).

En 2010, l'austérité est devenue le mot d'ordre et les réformes touchent presque tous les domaines. Les coupes budgétaires à hauteur de 30 Md d'euros, adoptées en mai 2010, tournent autour de trois grands axes: coupes dans la fonction publique, augmentation de la fiscalité et réforme profonde du système de retraite. Le revenu minimum garanti a été également revu à la baisse.

Fin juin 2011, la Grèce a approuvé la modification de son régime de sécurité sociale dans le cadre d'un plan d'austérité (2012-2015) afin d'obtenir des 110 milliards d'euros du plan d'aide et ainsi rembourser ses dettes jusqu'en août 2011. Les prêteurs étrangers (l'Union européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international) ont imposé à la Grèce de prendre des mesures d'austérité pour lui éviter la faillite. Ce plan prévoit des économies pour plus de 28 Md d'euros.

Le montant des diminutions des prestations de sécurité sociale prévues dans le cadre de ce plan d'austérité devrait s'élever à 5,1 milliards d'euros entre 2011 et 2015. Ses principales mesures concernant les pensions et visant à réduire les dépenses prévoient notamment:

- d'élargir les conditions de ressources de l'allocation de solidarité sociale aux personnes âgées (actuellement basée uniquement sur les revenus) pour inclure d'autres actifs;
- de réduire, dès 2011, les indemnités forfaitaires de départ en retraite d'au moins 10% pour les fonctionnaires et les employés des entreprises publiques
- de prolonger le gel des pensions publiques obligatoires (approuvé lors de la réforme des pensions de 2010 et prévu à l'origine pour la période 2011-2013) jusqu'en 2015;
- de réformer le programme de pension d'invalidité (dès 2011) dans l'objectif de baisser de 14,5 à 10% le poids de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses relatives aux pensions, grâce à la mise en place de critères plus rigoureux pour les (re)certifications d'invalidité et à la création d'un bureau d'évaluation central.

Les pays de la zone euro se sont mis d'accord en février 2012 sur un nouveau plan de sauvetage historique de la Grèce de 237 milliards d'euros au total afin d'éviter une faillite du pays aux conséquences imprévisibles pour l'Europe toute entière. Il comprend d'une part un volet d'aide publique, des prêts pour l'essentiel, à hauteur de 130 milliards d'euros, après le premier programme de prêts en faveur du pays. En vertu du protocole d'accord, la Grèce doit ramener son déficit, d'ici 2014, sous la limite de 3 % du PIB fixée par l'UE mais elle doit aussi atteindre un excédent primaire - hors charges du service de la dette et autres mesures exceptionnelles - de 4,5 %. Le but est de ramener la dette du pays à environ 120 % du PIB d'ici 2020. Le protocole d'accord contient aussi une longue liste de réformes structurelles à mener, notamment une chasse à la fraude fiscale, une réduction des effectifs du secteur public et un allègement des

restrictions à l'accès à plusieurs professions notamment médicales.

FAMILLE

La part du budget grec consacrée à la politique familiale est une des plus basses parmi les pays de l'OCDE (moins de 1 %). Les aides monétaires en faveur des familles sont basses et le réseau de structures d'accueil de la petite enfance insuffisant.

Seulement 11 % des enfants de moins de trois ans et 58 % des enfants âgés de trois à six ans fréquentent des structures d'accueil officielles.

Le taux de fécondité (1,38 en 2010 selon Eurostat contre 1,6 en moyenne dans l'UE) et le taux d'emploi féminin (48,9 % en 2009 selon Eurostat contre 58,6 % en moyenne dans l'UE) sont inférieurs à la moyenne européenne. Le poids des traditions pèse lourd dans la conception familiale et malgré les efforts déployés par les autorités en matière des dispositifs de conciliation entre la vie familiale et professionnelle. La Grèce semble encore loin du modèle de famille bi-active. Malgré les réductions sociales tous azimuts, les prestations familiales, qui représentent un poste budgétaire minime, ont cependant été relativement épargnées par le plan de rigueur.

Les allocations familiales sont liées à l'activité professionnelle des parents (l'assuré doit justifier d'avoir travaillé au moins 50 jours au cours de l'année précédente). Elles sont versées à tous les enfants jusqu'à 18 ans ou 22 ans en cas de poursuite des études. Leur montant est de 8,22 euros par mois si la famille comporte un enfant; de 24,65 euros par mois si elle en comporte deux; de 55,47 euros par mois s'il y en a trois et de 67,38 euros par mois pour une famille de quatre enfants.

Une autre mesure a été introduite en 2006. Il s'agit d'une allocation forfaitaire exonérée d'impôts de 2 000 euros versée à partir de la naissance du troisième enfant. Par contre, en novembre 2011, les allocations versées aux familles d'au moins trois enfants disposant d'un

revenu supérieur à 55 000 euros ont été supprimées.

L'allocation de naissance est très généreuse en Grèce. Cette allocation est passée de 928,10 euros à 1007 euros par mois au cours du deuxième semestre 2011.

La durée du congé de maternité est plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé même si les différences commencent à s'estomper. Elle est de 5 mois pour les mères relevant du secteur public et de 17 semaines relevant du privé. Les indemnités journalières maladie sont dues pour les 56 jours précédant l'accouchement et les 63 jours le suivant. Elles sont limitées à 45,19 euros par jour pour la famille sans charges et à 63,27 euros pour une famille avec des charges (une baisse de 5 % par rapport à l'année 2009).

La Grèce est également confrontée au problème de la pauvreté des enfants. Selon Eurostat, en 2010, 23 % des enfants grecs étaient exposés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Il s'agit là d'un des taux de pauvreté des enfants les plus élevés de l'UE. Face au taux élevé de pauvreté des enfants, le gouvernement a lancé en 2011 une initiative de « Soutien local et services d'accueil intégrés pour les familles pauvres avec enfants » dans quelques municipalités. Ce programme, cofinancé par les autorités grecques (50 %) et le Mécanisme financier de l'Espace économique européen (50 %), dispose d'un budget total de 1,2 million d'euros. L'objectif est d'aider les familles pauvres en mettant en place quatre centres qui proposent des services d'aide à l'accueil des enfants, de conseils et d'orientation aux enfants et aux parents mais aussi en formant des bénévoles qui pourront aider les familles à leur domicile.

MINIMA SOCIAUX

Même si le niveau de dépenses consacrées aux différents dispositifs de minima sociaux correspond à la moyenne européenne, l'impact

de ces transferts sociaux sur la diminution du taux de pauvreté semble faible (cet impact est chiffré à seulement 4 % en Grèce, alors qu'il est de 9 % en moyenne dans l'UE). L'assistance sociale manque de clarté législative et de transparence, ce qui contribue et son inefficacité.

La Grèce est un des rares pays de l'UE qui n'a pas établi un niveau minimum social de subsistance⁴¹. Dispersés entre de nombreux dispositifs, les minimums sociaux ont un caractère fragmentaire. Aucun filet général de sécurité sociale n'existe au niveau national. Il existe un ensemble de prestations « catégorielles » qui ont pour fin de préserver de la grande pauvreté les différentes populations-cibles : familles nombreuses et monoparentales, demandeurs d'emploi⁴² ou personnes atteintes d'un handicap. Nombreux dispositifs ne sont pas assortis d'une condition de ressources, ce qui pose évidemment la question de leur bon ciblage. Cette grande hétérogénéité dans les dispositifs et dans leurs conditions d'éligibilité, rend complexe leur évaluation.

La Grèce connaît un minimum vieillesse (EKAS»), versé sous condition de ressources aux profits des personnes âgées de plus de 60 ans. Le budget alloué à son financement a augmenté de 16,4 % entre 2007 et 2008⁴³. Toutefois, une baisse considérable du montant de cette prestation a été enregistrée en 2010 (une baisse de 18 % en moyenne)⁴⁴.

⁴¹ Ziomas D., Bouzas N., Spyropoulou N., « Greece. Minimum bicorne Schemes », Peer review in social protection and social inclusion, Avril 2009

⁴² A titre d'exemple, les demandeurs d'emploi, âgés entre 45 et 65 ans, peuvent se voir octroyer une aide de 200 euros par mois, à condition d'être au chômage depuis au moins un an. Cependant, cette aide est accordée sous condition de ressource pour une durée maximale de 12 mois

⁴³ Son montant est de 195,15 euros par mois pour les personnes âgées ayant des revenus annuels inférieurs à 6 787 euros ; de 146,36 euros pour les revenus inférieurs à 7 053 euros ; 97,58 pour les revenus inférieurs à 7 230 euros et de 48,79 euros pour les personnes dont le revenu ne dépasse pas 7 452 euros par an

⁴⁴ National strategy report on social protection and social inclusion 2008-2010

RETRAITES

Le Parlement grec a adopté, en mai 2010, une loi portant sur la réforme des retraites. La loi présentée par le gouvernement de George Papandréou s'est inscrite dans le plan d'austérité négocié avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international en échange d'une aide financière de 110 milliards d'euros visant à alléger la crise de la dette grecque.

Comme d'autres pays européens, la Grèce est confrontée au défi du vieillissement de la population qui, dans son cas, est empiré par le grand nombre de départs en préretraite. Cette situation engendre une charge financière croissante et insoutenable pour le système des retraites. Pour l'année 2010 le déficit du système des retraites était estimé à 4 milliards d'euros. Sans réformer le système, son coût aurait pu atteindre jusqu'à 25 % du PIB d'ici 2050. Selon les estimations, la réforme fera économiser environ 450 millions d'euros à l'État en 2012, soit environ 0,2 % du PIB.

La réforme prévoit une réduction du montant des pensions et le report de l'âge légal de départ à la retraite des femmes à 65 ans d'ici décembre 2013, ce qui le mettra au même niveau que celui des hommes. Les pouvoirs publics visent également de porter l'âge moyen de départ effectif à la retraite de 61,4 ans aujourd'hui à 63,5 ans en 2015 et de réduire les possibilités de départ anticipé. La réforme allonge également la durée de cotisations, de 35-37 annuités aujourd'hui à 40 annuités en 2015.

Les autres mesures prévues dans le cadre de la nouvelle loi sur les retraites incluent:

- le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite de 53 à 60 ans;
- l'introduction d'un abattement sur le taux de pension en cas de départ anticipé en retraite: pour les salariés qui se retireront de la vie active avant l'âge légal de départ à la retraite, une décote de 6 pour cent par année manquante de cotisation s'appliquera sur leurs pensions;
- la modification du mode de calcul des retraites: elles seront basées sur la moyenne des salaires

perçus par l'assuré sur l'ensemble de sa carrière et non plus sur son dernier salaire;

-la fusion des 13 régimes de retraite actuels en 3 régimes uniques pour, respectivement, les salariés, les travailleurs agricoles et les petites entreprises..

En dépit des précédentes fusions des fonds de pensions, le régime de retraite grec reste complexe et fragmenté. Les prestations sont jugées généreuses par rapport aux salaires et sont souvent réclamées avant 60 ans. Selon les critiques, la structure des prestations incite peu les personnes âgées à continuer à travailler, en particulier celles percevant de bas salaires et dont les pensions minimum ne sont pas réduites en cas de départ à la retraite anticipé.

4. ROYAUME-UNI

Les élections britanniques de mai 2010 marquent la fin d'un cycle politique. Après treize années passées au pouvoir, les travaillistes connaissent une usure politique et sont obligés de céder la place aux conservateurs menés par le nouveau Premier Ministre, David Cameron. Sur fond de crise économique sans précédent, le nouveau gouvernement est confronté aux questions de l'essoufflement du modèle économique britannique et de l'inefficacité de son système social. Le Royaume-Uni qui affiche un déficit plus grave que la plupart des pays européens (12 % du PNB)⁴⁵, a subi des pressions en faveur d'une baisse de ses dépenses publiques, pressions encore accentuées par la situation en Grèce.

C'est dans ce contexte morose, que le gouvernement britannique a présenté le 22 juin 2010 un budget "d'urgence" visant à économiser 40 milliards de livres (48 milliards d'euros). Le vaste programme d'austérité comprend une augmentation de la TVA⁴⁶, des réductions des dépenses publiques de 25 % sur quatre ans (sauf dans la santé et l'aide internationale), un gel des salaires des fonctionnaires et un nouvel impôt sur les banques.

Le chancelier de l'Échiquier, le principal architecte de la grande cure d'austérité, a admis que ce budget allait réduire la croissance et augmenter le chômage à court terme, mais « qu'il n'y avait pas d'alternative pour éviter une crise de la dette comme celle qu'a connue la Grèce ». Le but est de parvenir à un équilibre budgétaire en cinq ans.

Cette hausse de chômage attendu s'est bien vérifiée, la Grande Bretagne atteignant son

⁴⁵ Le déficit a atteint un niveau record en 2009: 190 milliards d'euros

⁴⁶ La TVA a augmenté de 17.5 % à 20% en janvier 2011

record de chômage lors du dernier trimestre 2011. Le taux atteint de 8,3% de chômeurs a ensuite connu une légère baisse au premier trimestre 2012.

Ce budget d'austérité comporte à la fois des mesures d'augmentation des impôts et de diminution des dépenses puisqu'il prévoit d'ici à 2015 de réaliser 40 milliards de livres d'économies dont 8 milliards de livres de hausses d'impôts et 32 milliards de baisse des dépenses⁴⁷. Pression est faite sur les ministères afin qu'ils changent leur mode de fonctionnement de manière à préserver les services publics avec moins de crédits alloués. Les budgets de chaque département d'État seront réduits drastiquement pour la période des années fiscales 2011/2012 — 2014/2015.⁴⁸

La différence notable dans la gestion de la crise par rapport aux d'autres pays est que toutes les coupes budgétaires s'inscrivent dans la durée. Au Royaume-Uni, il s'agit d'un plan d'économies qui s'effectuera à une échelle sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Le retour à la normale n'est pas prévu avant 5 ans et peut même être repoussé à plus tard. Les restrictions dans tout le système public ont été présentées comme inévitables pour garantir la viabilité économique du Royaume-Uni. Les dépenses publiques représentent actuellement près de 48 % du PIB. Or, au cours des 30 dernières années, les recettes fiscales n'ont jamais dépassé 38 % du PIB. La différence est comblée par les emprunts. Pendant les treize dernières années, l'État-providence britannique s'est étoffé de 45 %. Aujourd'hui, 5 millions de personnes sans travail en dépendent. Pour le gouvernement Cameron, ce système, jugé trop protecteur, maintient les gens dans l'inactivité.

⁴⁷ Un effort conséquent qui vient s'ajouter aux 73 milliards d'économies décidés en mai 2010 par Gordon Brown (21 milliards de livres de hausses d'impôts et 52 milliards de coupes)

⁴⁸ Par exemple, le Ministère de la Justice voit son budget réduit de 24 %, les collectivités territoriales de 27 % et le Ministère de la Culture de 24 %

Le domaine social n'est pas épargné par cette cure d'austérité. Pour redresser la situation, le gouvernement a imposé des sacrifices importants à ses citoyens, n'épargnant ni les services publics ni les allocations sociales. Selon les estimations, le total des économies faites dans le domaine de l'État-providence sera de 18 milliards de livres par an jusqu'à 2014-2015.

Les allocations logement, qui représentaient une dépense annuelle de 21 milliards de livres en 2010, ont été plafonnées depuis, et ont été réduites de 10% pour les chômeurs de plus d'un an. De façon très symbolique, les mères célibataires qui percevaient une allocation à ce titre, on eu à chercher un emploi dès que leur dernier enfant a atteint l'âge de 7 ans et non plus 10. Par ailleurs, depuis l'année 2011, les allocations familiales ont été gelées pendant 3 ans.

Le bilan des restrictions en direction des personnes âgées est un peu plus mitigé que celles en direction des familles. Les plus de 75 ans resteront exonérés pour les frais de transport⁴⁹ public et la redevance télé, et resteront aidés pour leur achat de fioul de chauffage. Ces avantages sont maintenus sans condition de ressources. Les retraites continueront à progresser mais en étant indexées sur l'évolution des salaires et non plus sur les prix. En revanche, le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 66 ans va être accéléré.

Le gouvernement souhaite en effet reculer l'âge légal du départ à la retraite de 60 à 66 ans à partir de 2020, puis à 67 ans en 2026 et passer à un calcul du montant de la retraite à partir du « salaire moyen de carrière » et non plus du salaire de fin de carrière. L'annonce de cette réforme a provoqué un mouvement de grèves d'une ampleur sans précédent en novembre 2011.

D'une façon générale, le plafond de revenus en dessous duquel les Britanniques sont éligibles à certaines aides de l'État a été revu à la baisse. Par ailleurs, le gouvernement n'exclut pas de rogner

sur les allocations pour incapacité accordées à ceux qui sont jugés, pour des raisons médicales, incapables de travailler. Ils sont 2,6 millions dans ce cas, pour un coût annuel de 12,5 milliards de livres.

Le gouvernement britannique a annoncé aussi que les coupes budgétaires entraîneraient la suppression de 490 000 emplois d'ici à 2015 dans le secteur public. Il s'agit surtout des départs à la retraite non remplacés, mais également de quelques licenciements.

Dans le secteur universitaire, la réforme votée fin 2010 visant à augmenter les frais d'inscriptions à l'université va bel et bien être appliquée pour cette rentrée 2012. Un triplement de ces frais a pu être constaté dans certaines universités, et l'on observe déjà une baisse de 8,3% des inscriptions pour la prochaine rentrée.

Toutes ces réformes budgétaires mises en place par le gouvernement Cameron sont maintenues en 2012 même si l'entrée en récession de la Grande Bretagne durant le premier trimestre 2012 (baisse de 0,3% du PIB) rend le maintien d'une telle politique de plus en plus difficile à tenir. Avec cette absence de croissance, le débat "politique d'austérité" contre "politique de croissance" a donc naturellement traversé la Manche en ce printemps 2012.

FAMILLE

La politique familiale en Grande-Bretagne est encore aujourd'hui marquée par la réticence de l'État à intervenir dans ce qui est considéré comme un domaine privé. Le modèle conservateur patriarcale commence néanmoins à céder la place au modèle de la famille bi-active axée sur l'égalité des chances, conformément aux exigences communautaires.

Dans le budget « d'urgence » adopté le 22 juin 2010, le gouvernement a annoncé d'importantes coupes dans les aides liées à la maternité. Ont été touchés également les prestations en espèce accordées pendant la première année suivant la

⁴⁹ A Londres, le transport public est gratuit pour les plus de 60 ans

naissance d'un enfant. Pour l'instant, le Statutory Maternity Pay (le « salaire maternel légal ») et le Maternity Allowance (« Allocation à la maternité ») ne devraient pas être touchés par les mesures de rigueur. Le salaire maternel légal au Royaume-Uni est versé pendant 39 semaines, il représente 90 % du salaire brut moyen pour les six premières semaines. Pour les 33 semaines restant son montant s'établit à 135.45 £ (contre 128.73 £ en 2011 et 124,88£ en 2010).

Au Royaume-Uni le taux de fertilité est de 1,94 en 2009 enfants par femme et les inquiétudes démographiques ne se posent donc pas avec autant d'acuité que dans d'autres pays européens. En revanche, deux autres phénomènes façonnent la politique familiale britannique: le Royaume-Uni détient le record européen de la proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales. En effet, un quart des enfants britanniques vivent dans des foyers monoparentaux, et pour 52 % d'entre eux, sous le seuil de pauvreté⁵⁰. De plus, une partie importante de ces foyers est composée des mères adolescentes, autre phénomène qui classe le Royaume-Uni en première place en Europe Occidentale avec une fille (parmi les moins de 20 ans) sur quinze ayant un enfant. Ces familles monoparentales connaissent un taux de chômage particulièrement élevé et sont particulièrement vulnérables au risque de grande pauvreté. Dans le contexte actuel de coupes budgétaires, il est peu probable que le nouveau gouvernement s'engage dans de nouvelles réformes visant à éradiquer la pauvreté des enfants.

La politique familiale au Royaume-Uni est menée à travers une combinaison de prestations, de crédits d'impôt et de structures de garde préscolaire.

Les Allocations familiales (« Child benefits ») sont versées, au Royaume-Uni, dès le premier enfant, à toutes les familles, sans condition de

⁵⁰ Portier-Le Cocq F., «Les aides sociales aux mères isolées», Informations sociales n°159 (Politiques sociales et familiales en Grande Bretagne), Mai-Juin 2010

ressources et de cotisations préalables. Elles sont dues à la personne s'occupant d'un enfant de moins de 16 ans ou de moins de 19 ans s'il poursuit une formation ou des études universitaires à plein temps. Leur montant est actuellement de 20,30 livres par semaine pour le premier enfant et de 13,40 livres par semaine pour chacun des enfants suivants.

Environ 7,2 millions de familles reçoivent cette aide, pour un coût global de 12 milliards euros.

Contrairement aux pensions de base, le gouvernement n'est pas tenu par la loi de réexaminer chaque année le niveau de cette prestation familiale afin de savoir si sa valeur relative vis-à-vis au niveau général des prix a été maintenue. Par le passé, toutefois, les gouvernements ont exercé ce pouvoir discrétionnaire en augmentant leur montant en fonction de l'évolution des prix. Contrairement à cette pratique, leur montant est gelé depuis avril 2011 pour une durée de trois ans.

Un grand bouleversement a été introduit dans la politique familiale britannique avec l'abandon de la conception universelle des allocations familiales, dont le principe avait été établi en 1946.

Selon le nouveau système, qui sera mis en place à partir de 2013, les allocations familiales seront progressivement réduites si l'un des parents paie des impôts dans la tranche fiscale la plus élevée (tranche commençante à £ 50 000 par an). La réduction sera de 1% du montant de la prestation pour chaque £ 100 de revenu dépassant le £ 50 000. L'allocation sera entièrement supprimée si l'un des parents gagne plus de £ 60 000. Il en va de même pour les parents célibataires qui gagnent plus de 60.000 livres. Les familles soumises à la pleine charge peuvent encore prétendre à l'allocation, ou encore choisir de ne pas recevoir de cette prestation et d'éviter ainsi la récupération. La nouvelle mesure affectera environ 1,2 millions de familles, dont 70% seraient soumis à la pleine charge. Les économies attendues sont estimées à £ 1,5 milliards.

S'ajoutent à ces allocations familiales, des allocations ciblées sur les parents isolés

Depuis novembre 2008, les règles relatives à l'attribution d'une sorte de revenu minimum d'insertion (Income Support) pour les parents isolés ont commencé à se durcir en raison de la crise. Les changements se sont appliqués au revenu minimum d'insertion au regard de l'âge de l'enfant et de la situation familiale. Le parent isolé est désormais incité à reprendre le travail même si son enfant est jeune. En effet, à partir de 2010, le revenu minimum d'insertion n'est plus versé aux mères isolées dont l'enfant a 7 ans si elles bénéficiaient de cette aide uniquement parce qu'elles étaient mères isolées. Le filet de sécurité est garanti par le « Jobseekers' Allowance » qui prend éventuellement le relais. A partir de mai 2012, la limite d'âge de l'enfant a été baissée à 5 ans.

Les parents isolés ayant des enfants de moins de 12 ans gardent toujours la possibilité d'adapter leurs horaires de disponibilité au travail aux horaires scolaires.

Une part importante de l'aide aux parents isolés au Royaume-Uni passe par des aides incitatives à l'emploi. De façon générale, il est fait de l'emploi des parents la réponse privilégiée à la pauvreté infantile à travers les mesures d'aide aux familles et aux travailleurs à faibles revenus (Child tax credit et Working tax credit)

Le crédit d'impôt aux familles-- Child tax credit est une prestation versée sous condition de ressources. Son montant est modulé en fonction de la situation personnelle et professionnelle de chaque demandeur (heures de travail par semaine, nombre et âge des enfants). Sont éligibles les familles ayant au moins un enfant âgé de moins de 16 ans (ou de moins de 19 ans s'il poursuit des études) dont les revenus ne dépassent pas 26 000 livres par an pour les familles avec un enfant ou 32 200 livres pour les familles ayant 2 enfants.

Afin de s'assurer que ce soutien financier est bien ciblé et viable, le gouvernement britannique en a durci des conditions d'éligibilité depuis avril 2011 pour les familles gagnant plus de 40 000 livres. D'autres modifications principales entrées en vigueur en avril 2011 ont porté sur :

- la suppression d'un « supplément bébé » attribué aux familles ayant un enfant de moins d'un an (montant maximum de 545 livres par an)

- l'augmentation de 180 livres de l'élément enfant du crédit d'impôt au-delà du niveau de l'index en vigueur. Le but était de ne pas affecter les objectifs de réduction de la pauvreté infantile. De nouveaux changements ont vu le jour à partir d'avril 2012 :

- les ménages avec un enfant gagnant plus de 25 000 livres ainsi que les ménages avec 2 enfants gagnant plus de 35 000 livres ne sont plus éligibles

- contrairement à l'annonce faite dans le budget 2010, l'augmentation de 110 livres du crédit d'impôt au-delà du niveau de l'index en vigueur prévue pour avril 2012 n'a pas été maintenue.

L'aide aux travailleurs à faibles revenus (« - Working Tax Credit ») est accordée en faveur de travailleurs qui perçoivent un revenu faible, sous condition de travailler plus de 16 heures par semaine et de s'occuper d'au moins d'un enfant (moins de 16, voire 19 ans) pour les familles monoparentales. Les conditions d'éligibilité pour les familles biparentales avec enfants ont été modifiées à partir d'avril 2012. Pour bénéficier de cette aide, la durée totale des heures de travail requise pour un couple s'élève désormais à 24 heures, contrairement au 16h exigées auparavant.

Pour les couples travaillant tous les deux, ceci se traduit par une obligation de cumuler conjointement au moins de 24 heures de travail par semaine au sein du couple dont au moins un des membres travaille au moins 16 heures par semaine. Pour les couples monoactifs, le parent qui travaille doit justifier d'au moins 24 heures de travail par semaine. Cette modification qui vise à réduire les disparités entre les couples et les parents seuls, permet aux pouvoirs publics britanniques d'économiser 550 millions livres par an. Selon les estimations, jusqu'à 212 000 couples avec 470 000 enfants sont concernés par cette modification. Actuellement, il existe 212 000 couples bénéficiaires de cette prestation qui travaillent entre 16h et 24 heures par semaine. Il

est encore trop tôt pour pouvoir déterminer la proportion de ceux qui arrivent à augmenter leurs heures de travail afin de continuer à pouvoir prétendre à cette prestation.

L'Etat aide par ailleurs à la prise en charge des frais de garde et ce, à travers un des volets du dispositif de crédit d'impôt aux familles. Les restrictions budgétaires ont diminué cette prise en charge de 10 % (de 80 % à 70 %) à partir d'avril 2011. Pour une famille avec des frais de garde de 300 livres par semaine (plafond pour une famille à bas revenus ayant deux enfants) cette mesure constitue une perte de 30 livres par semaine. Cette modification affecte surtout les familles monoparentales. Le taux de prise en charge a été maintenu à 70% en 2012.

En revanche, l'élément 50+ de cette prestation a été supprimé à partir d'avril 2012. Désormais, les personnes âgées de 50 ans ou plus qui reprennent le travail après avoir réclamé certaines prestations, ne peuvent plus bénéficier du crédit d'impôt en travaillant au moins 16 heures par semaine. Aussi, le montant des volets « couple » et « parent monoparental » ont été gelés à partir d'avril 2012, ce qui permet à l'Etat d'économiser 265 millions euros sur les exercices 2012-2013. Le montant du volet de base et de celui offrant un bonus pour ceux qui travaillent plus de 30 heures, quant à eux, ont déjà été gelés à partir d'avril 2011 pour une durée de trois ans.

L'aide à la garde d'enfant passe aussi au Royaume-Uni par des structures de garde préscolaire.

En Septembre 2010, tous les enfants âgés de trois ou quatre ans ont eu droit à 15 heures par semaine de garde préscolaire gratuite, soit une augmentation de 2,5 heures par rapport à la période précédente.

A partir de septembre 2013, ce droit va être élargi pour s'appliquer à environ 150 000 d'enfants âgés de 2 ans issus des familles les plus défavorisées. Dans le souci d'intervenir plus tôt dans la vie de ces enfants, l'Etat s'est engagé à ce qu'au total 260 000 d'enfants de deux ans issus des familles les plus démunies soient couverts par

ce dispositif à l'horizon de 2014. Dans cet objectif, un financement supplémentaire a été accordé aux autorités locales afin de préparer l'extension des places de garde gratuites, qui s'élève à £ 760 millions en 2014-15. Ces changements s'inscrivent dans la logique de lever des freins à l'emploi que peuvent représenter les frais, élevés, liés à la garde d'enfants, notamment pour la classe moyenne britannique. La garde d'enfant peut être tellement onéreuse qu'à court terme le travail n'est pas rémunérateur.

A partir de septembre 2012, les règles actuelles relatives au droit de garde des enfants vont être assouplies offrant plus de flexibilité aux parents dans l'utilisation de leurs 15 heures gratuites. Actuellement, la plage horaire durant laquelle ces heures gratuites peuvent être utilisées est limité entre 8h et 18h, mettant beaucoup de parents en difficulté de bénéficier de ce droit, du fait de leurs horaires du travail. Ainsi, la plage horaire pendant lesquelles les parents peuvent déposer ou prendre leurs enfants à la garderie sera augmentée et portée de 7h à 19h. Les parents auront également l'option d'étaler les 15 heures gratuites sur deux jours, contrairement aux trois jours actuels, leur permettant ainsi de laisser plus longtemps leurs enfants à la garderie les jours qui le nécessitent.

L'Etat subventionne également, depuis janvier 2005, un système de « capital jeune » dit Child Trust Fund (CTF). Ce système de « capital jeune » a été conçu pour permettre aux enfants de mieux démarrer dans leur vie d'adulte à l'aide des économies accumulées dans le fonds « Child Trust Fund ». Il a pris la forme d'un fonds d'épargne pour les enfants, alimenté par les parents mais aussi par des subventions étatiques. Il a fonctionné comme un compte d'épargne classique, exonéré d'impôt et ouvert à tous les enfants nés après le 1 Septembre 2002⁵¹. Toutes les familles éligibles à ce programme ont reçu une prime de départ (voucher) à hauteur de £250. Une prime gouvernementale

⁵¹ Sous condition de remplir les conditions pour le versement des allocations familiales

supplémentaire de £ 250, versée à l'âge de 7 ans de l'enfant, avait été prévue pour les familles à bas revenus.

Même si au départ ce système a été conçu comme un dispositif redistributif, c'est son caractère pédagogique qui a prévalu dans sa conception finale. En effet, ce mécanisme a permis aux gens les plus démunis de mettre des économies de côté et ainsi les responsabiliser financièrement.

Le gouvernement de coalition a durci les conditions d'accès à ce programme, en limitant les souscriptions aux seules familles les plus démunies. La prime de départ de £ 250 a aussi été réduite à 50 livres à partir de mois d'août 2010 et la prime supplémentaire versée à 7 ans supprimée, permettant de réduire les dépenses de £320 millions pour l'année 2011. Les enfants bénéficiaires de l'Allocation de subsistance des handicapés (« Disability Living Allowance »), qui ont eu droit à une prime supplémentaire de 100-200 livres par an sous dispositif de CTF, ont vu cette aide supprimée à partir d'avril 2011. Les économies ainsi réalisées ont permis de financer des « semaines de repos » pour les personnes s'occupant des enfants handicapés tout en assurant leur remplacement auprès des enfants.

Le CTF a été supprimé définitivement à partir de janvier 2011. Il a été remplacé le 1er novembre 2011 par le Junior ISA. Tant le nouveau Junior ISA que l'ancien CTF remplissent la même fonction d'encourager les parents à épargner en vue des besoins financiers à long terme de leurs enfants. Dans les deux cas, il s'agit d'un plan d'épargne avec l'argent investi bloqué jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans, et le tout, exonéré d'impôt. A la différence de CFT, le Junior ISA ne contient aucune prime de départ, ni une prime supplémentaire versée à 7 ans. En revanche, il est désormais possible d'alimenter le compte d'épargne par une somme de 3600 livres chaque année au lieu de 1200 livres sous le CFT, sans payer d'impôts sur les intérêts générés.

Quant aux dispositifs des allocations de naissance et de bonne santé, celles-ci n'ont pas été épargnées par la rigueur. L'allocation de

naissance (« Sure Start Maternity Grant ») a été versée aux familles à bas revenus sous condition de ressources. En 2010, cette allocation était de 500 livres par enfant. A partir d'avril 2011, l'allocation de naissance a été attribuée uniquement pour le premier bébé sauf en cas de naissances multiples. En conséquence, environ 150 000 familles par an ne sont plus éligibles à cette prime.⁵² L'allocation de bonne santé pendant la grossesse (« Health in Pregnancy Grant ») est versée aux femmes enceintes lorsqu'elles atteignent la 25ème semaine de grossesse. Cette allocation de 190 livres a été créée en avril 2009 dans le but d'aider les femmes enceintes de mieux se soigner et de préparer l'arrivée de leur bébé. Cette « Health in Pregnancy Act » a été supprimée à compter de janvier 2011.

Concernant les aides au logement (« Housing benefit »), elles ont été affectées par une série de réformes applicables à partir d'avril 2011. Désormais, les aides au logement sont plafonnées en fonction de la surface du logement:

- 250 livres par semaine pour les appartements avec une seule pièce
- 290 livres par semaine pour les appartements deux pièces
- 340 livres pour les appartements trois pièces
- 400 livres pour les appartements quatre pièces ou plus

Les conseils municipaux compétents dans le domaine de logement social, seront incités à réévaluer régulièrement la situation financière de tous les locataires afin de les orienter vers le logement privatif s'ils ne remplissent plus les critères d'octroi de logement social. De façon générale, la crainte se porte sur la baisse du nombre de logements disponibles destinés aux allocataires.

A partir de janvier 2012, l'âge au-dessous duquel le taux inférieur d'allocation logement est appliqué s'élève à 35 ans, contrairement au 25 ans auparavant.

⁵²

De nouveaux changements vont voir le jour à partir d'avril 2013 :

- les chômeurs de longue durée (plus d'un an) verront leur aide au logement réduite de 10%
- l'allocation du logement sera réduite pour certains allocataires occupant un logement qui excède la taille de leur ménage. Cette réduction s'appliquera uniquement aux locataires de HLM en âge de travailler.

RETRAITES

Le système britannique est mixte, combinant à la fois les pensions de base (« basic state pension ») et les pensions complémentaires, versées soit par le régime public soit par le régime privé. Le régime des pensions de base est obligatoire et fonctionne par répartition. Mais la retraite de base versée par l'État est faible.⁵³ Pour la retraite complémentaire, les salariés ont le libre choix de cotiser pour le régime public (par répartition) ou pour le régime privé (par capitalisation). A côté de cela, les employeurs peuvent aussi proposer à leurs salariés de verser une contribution additionnelle volontaire dans leur fonds de pension.

La crise a accéléré le relèvement de l'âge de départ à la retraite. Avant la promulgation de la loi sur les retraites de 2007, l'âge légal de départ à la retraite était de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. La réforme de 2007 a prévu, dans un premier temps, une élévation de l'âge légal de la retraite des femmes à 65 ans à l'horizon de 2020. Elle a ensuite prévu un calendrier selon lequel l'âge légal de retraite augmente progressivement tant pour les hommes que pour les femmes de 65 à 68 ans entre 2024 et 2046. Ce calendrier a ensuite été modifié par la nouvelle loi sur les retraites de 2011. A partir de 2016, l'âge légal de départ à la retraite des femmes augmentera plus rapidement que prévu pour atteindre 65 ans avant fin de

⁵³ Actuellement le montant s'élève à £107.45 par semaine (contre £102.15 en 2011)

2018. L'âge de départ à la retraite pour les hommes et les femmes sera ensuite relevé à 66 ans entre fin 2018 et fin 2020. Selon le gouvernement, le passage à 67 ans pourrait être accéléré pour avoir lieu entre 2026-2028.

De nouvelles règles ont été prévues pour le système public des pensions complémentaires, applicable à partir de 2012. Les améliorations visent notamment la création d'un système de pension à bas coût pour les travailleurs à bas revenu, population qui n'intéresse pas le système privé des pensions complémentaires. L'élément central de la réforme du régime des pensions privés (Workplace Pension Reforms) est celui de l'inscription automatique à ce régime. Ainsi, à partir d'octobre 2012 tout employeur deviendra responsable de l'inscription de ses employés dans un régime qui répond aux critères établis par le gouvernement.

Dans le budget de 2012 le gouvernement a annoncé qu'il allait regrouper la pension publique de base et la pension publique complémentaire en une pension forfaitaire unique dont le niveau⁵⁴ serait supérieur à celui des prestations de retraite sous condition de ressources existantes. Il est prévu que ces modifications entrent en force en 2016.

INVALIDITE

Le gouvernement a prévu en 2010 d'allouer 2 milliards de livres supplémentaires pour l'action sociale pour les adultes (« Adult Social Care ») à l'échéance 2014-2015. Cette mesure est perçue en demi-teinte car elle vient en même temps que la réduction des budgets des collectivités locales, en charge de services sociaux. Celles-ci craignent que la prise en charge des personnes handicapées et des personnes âgées s'en fera sentir.

3,2 millions de personnes perçoivent actuellement l'allocation de subsistance des

⁵⁴ Selon le gouvernement le montant s'élèvera à £140 par semaine

handicapés (« Disability Living Allowance »). Le gouvernement a décidé de durcir les conditions d'éligibilité, obligeant les gens à passer des examens médicaux complémentaires. Le gouvernement espère d'économiser jusqu'à 1.4 milliards de livres à l'échéance de 2015.

Le gouvernement a néanmoins reculé sur ses plans originaux annoncés lors du budget 2010 concernant la suppression du composant « mobilité » prévu pour les résidents de longue durée (plus de 28 semaines) des maisons de soins (« care home résidents »). Ce composant, prévu pour les allocataires afin de leur permettre de se déplacer plus facilement, sera maintenu en 2013, quand cette prestation sera remplacée par la prestation appelée "Personal Independence Payment".

Le gouvernement a prévu de faire jusqu'à 2 milliards de livres d'économies en réduisant les indemnités de maladie. Depuis avril 2012 la durée d'attribution de l'allocation de travail et de soutien (« Employment and Support Allowance ») est limitée à un an pour certaines catégories de personnes⁵⁵. Cette mesure ne touchera pas les personnes souffrant d'un handicap grave. Elle vise les personnes capables de travailler. L'incapacité au travail de tous les bénéficiaires de cette allocation fera objet d'un réexamen.

MINIMA SOCIAUX

Surfant sur le sentiment d'injustice chez les gens, encore accentué par la crise, le gouvernement souhaite réorganiser le système des aides sociales. Les autorités dénoncent ouvertement ce système qui « piège des millions de nos concitoyens dans la dépendance, tandis que des millions d'autres doivent en payer la facture⁵⁶ ».

⁵⁵ Les allocations de travail et de soutien (« Employment Support Allowance » ou ESA) a remplacé les prestations d'invalidé depuis 2008

⁵⁶ Selon l'expression utilisée par M. Osborne, chancelier de l'Echiquier

Le Parlement a voté en mars 2012 une loi de réforme de la protection sociale (Welfare Reform Act) qui sera mise en œuvre par étapes entre 2013 et 2017. Les principaux éléments de la réforme qui a été qualifiée comme étant le plus grand changement survenue en 60 ans pour le système social britannique, sont les suivants:

La réforme de l'aide sociale se traduit par l'introduction du crédit universel (appelé "universal credit"). L'objectif de la réforme est de faire en sorte que le travail soit toujours plus avantageux financièrement que l'inactivité. Ce crédit universel fusionnera un ensemble d'allocations sociales éparpillées dans de nombreux dispositifs et gérés jusque-là de manière disparate par plusieurs acteurs. Ainsi toutes les prestations sociales pour les sans-emploi et les crédits d'impôts accordés aux actifs seront fusionnés en un système unique et un paiement intégré, impliquant la déclaration en temps réel des revenus. Les prestations à caractère contributif restent inchangées. Cela devrait considérablement accroître les possibilités dont disposent les décideurs pour rationaliser et coordonner la gestion des différents paiements actuellement versés à un même individu et réduire les craintes d'interruption de leur source de revenus, qui dissuadent souvent les allocataires sans emploi d'accepter un emploi de courte durée.

Une approche plus stricte sera mise en œuvre concernant les fraudes et les erreurs avec des peines plus sévères pour les infractions plus graves.

Un plafond sera désormais fixé aux aides sociales que peut recevoir un foyer. Cette mesure vise en effet à empêcher qu'une famille où les deux parents sont sans emploi ne perçoive (par les allocations sociales) autant ou davantage que le salaire d'une famille de classe moyenne. Le montant réel du plafond sera introduit par la « législation secondaire », mais selon les prévisions le total des aides et prestations qu'un foyer où les deux parents sont sans emploi peut recevoir sera de 26 000 livres, soit 500 livres par semaine. Ce sont désormais la reprise de l'activité

et la responsabilisation qui sont mis en exergue. Il n'est pas facile d'avoir une vision claire des économies à en attendre sur le coût global du budget d'aide sociale. L'Institut des études fiscales (IFS) rapporte que le système étant probablement plus facile d'accès pour les demandeurs, cela peut augmenter le nombre d'allocataires et, par voie de conséquence, augmenter la taille globale du budget de la protection sociale. Plus positivement, l'institut relève que le nouveau système créera probablement des incitations au travail pour une majorité de bénéficiaires, à l'exception du deuxième salaire pour ceux qui vivent en couple, car leurs allocations diminueront plus tôt sous le nouveau système.

SANTE

Le secteur public occupe une place centrale dans les dépenses de santé au Royaume-Uni. Le système, fondé en 1948 et appelé le Service National de la Santé ("National Health Service" ou NHS), est financé majoritairement par l'impôt. Bien que le secteur de la santé soit la seule branche de l'État épargnée par les 81 milliards de livres de coupes budgétaires, le gouvernement de coalition s'est donné comme objectif en janvier 2011 de faire 4% d'économies sur le budget de la santé, soit un total de 20 milliards de livres en quatre ans. En raison d'un manque d'efficacité et d'une hausse des coûts plus rapide que l'inflation, il a souhaité réformer radicalement la structure de la santé nationale. Il s'agit de la plus importante réforme du système britannique de santé publique depuis sa création en 1948.

La loi qui a été approuvée par le parlement britannique en mars 2012 propose de transférer plus de responsabilité aux médecins généralistes et d'encourager la concurrence avec le secteur privé. À l'heure actuelle, les hôpitaux publics anglais sont contrôlés par une chaîne

hiérarchique qui va des échelons régionaux jusqu'au ministère de la Santé. Dès 2013, le nouveau système retirera le contrôle au ministre de la Santé pour donner le pouvoir aux médecins généralistes. Dans le nouveau système, les généralistes réunis en groupements régionaux se verront confier la gestion d'une enveloppe de 80 milliards de livres, soit près de 80% du budget total du National Health Service (NHS). Ils géreront ainsi l'essentiel des investissements et dépenses de santé à l'échelon local et pourront mettre en concurrence hôpitaux publics et structures privées pour fournir des services au meilleur prix.

La loi a causé une grande controverse au Royaume-Uni, tant auprès des professionnels de santé que de l'opinion publique. La plus grande crainte vient du fait que la loi prévoit de supprimer plus de 20 000 postes dans les deux années à venir. Professionnels et citoyens s'inquiètent des effets de la réforme sur les patients et craignent que ces réformes profondes et rapides se concentrent sur les coûts au détriment de la qualité des soins. Beaucoup reprochent aux conservateurs d'avoir évité ce débat durant leur campagne en mai 2010, et à la coalition au pouvoir d'être revenue sur sa parole de ne pas opérer de réforme radicale du système de santé.

La réforme ne concerne que l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord étant autonomes pour la gestion de leur système de santé.

EMPLOI

Le nombre de demandeurs d'allocations chômage a presque doublé entre 2008 et 2010.

Le système britannique des allocations chômage est composé de trois dispositifs:

- Income support (Aide au revenu)
- Jobseeker's allowance (Allocation de recherche

d'emploi)

- Employment and support allowance (" ESA " ou Allocation de chômage et de soutien)

Au Royaume-Uni le système d'allocations chômage n'a pas été utilisé comme mécanisme d'ajustement à la crise économique. En conséquence, la crise n'a pas produit de modifications significatives sur le système d'allocation dont la durée d'attribution (26 semaines) ainsi que le montant restent inchangés.⁵⁷ La comparaison entre le niveau de base de l'indemnité JSA et le revenu moyen permet de constater une chute du taux de remplacement⁵⁸ ces dernières années. Mais ceci est dû à la décision, dans les années 80, d'indexer les allocations chômage sur les prix plutôt que sur les salaires.

Un des principaux changements introduit au Royaume-Uni en réponse à la crise a été d'augmenter les ressources des services publics pour l'emploi (Jobcenter Plus, JCP), et ce, afin de faire face à la demande accrue de services. Le budget d'avril 2009 prévoyait d'affecter 1,4 milliards d'euros supplémentaires aux JCP pour répondre à l'augmentation de la charge de travail. Cela a permis d'embaucher 4000 nouveaux agents, ramenant ainsi le nombre des agents à environ 15 000 depuis le début de la crise.⁵⁹

Par ailleurs, dans le but d'améliorer la situation des jeunes, l'ancien gouvernement travailliste britannique a prévu, au budget 2009, l'introduction d'une garantie jeune (« Young Person's Guarantee »). Ce dispositif avait pour but de garantir, à partir de janvier 2010, à tous les jeunes âgés de 18 à 24 ans bénéficiaires du « Jobseeker's Allowance » depuis plus d'un an une

⁵⁷ Son montant est de 65,45 livres par semaine pour une personne âgée de 25 ans ou plus. Il s'élève à 51,85 livres par semaine pour une personne âgée de 18 à 24 ans

⁵⁸ En 1970, par exemple, il était de 19,2 %, presque le double du taux de 2010 à 10,9 %

⁵⁹ European Employment Observatory: "Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011. United Kingdom"

offre d'emploi, une formation en entreprise ou une place dans un domaine utile à la collectivité (« Community Task Force »). Cette proposition devrait profiter à 250 000 jeunes et se concentrer sur la création d'emplois pour les jeunes dans les zones les plus touchées par la crise. Les offres d'emploi étaient garanties soit à travers des emplois existants soit à travers un fond d'un milliard de livres appelé Future Jobs Fund, destiné à soutenir la création de 150 000 emplois jeunes entre octobre 2009 et mars 2011.

En mars 2010, au vu de l'aggravation du chômage et dans un contexte de campagne électorale, les pouvoirs publics ont annoncé que ce financement allait être prolongé jusqu'en mars 2012 pour atteindre un total de 200 000 emplois. Cependant, dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement de coalition a annoncé que ce dispositif allait être supprimé en mars 2011 en raison du plan de restrictions budgétaires. Selon le gouvernement de Cameron, la suppression de ce dispositif allait faire économiser 320 milliards de livres à l'Etat.⁶⁰

A partir de juin 2011, les jeunes demandeurs d'emploi ont été tenus de prendre part au nouveau programme gouvernemental, le « Work Programme », destiné à être l'unique point d'entrée pour toutes les catégories de chômeurs. Ce programme est caractérisé par l'externalisation des services publics d'emploi, « Jobcentre Plus », auprès d'une série de prestataires agréés qui se voient récompensés en fonction des différentes catégories des demandeurs d'emploi placés. La valeur estimée des contrats passés avec les prestataires de service est comprise entre 3 et 5 milliards de livres sur sept ans, selon le nombre des clients et selon les performances délivrées. Le but de gouvernement est qu'au cours de ses deux premières années d'existence, le programme

⁶⁰ Corinne Nativel, « Royaume-Uni : « Génération perdue » et politiques de workfare dans un contexte de crise économique et d'alternance politique », Informations sociales 2011/3-4 (n°165-166)

soutienne plus d'un million de personnes dans leurs démarches vers l'emploi.⁶¹ En tenant compte de la part du budget total de la sécurité sociale destinée d'une part, à l'allocation aux demandeurs d'emploi et d'autre part, aux prestations d'invalidité⁶², le gouvernement espère réaliser d'importantes économies dans ces deux volets.

⁶¹ L'objectif du gouvernement est que 40% des personnes dirigées vers le programme auront trouvé un emploi d'une durée au minimum 6 mois au cours de deux premières années d'existence du programme

⁶² Sur un budget total de la Sécurité Sociale de 169 milliards de livres, la part destinée à l'allocation aux demandeurs d'emploi (JSA) s'élevait à 3,5 milliards de livres en 2010-2011 et un montant supérieur était prévu pour les prestations d'invalidité (BIT, le programme britannique Work- fiche des pays pour la réunion des ministres du travail et de l'emploi (G20) du septembre 2011)