

L'évolution de la protection apportée par les revenus minima garantis

Antoine MATH¹

Ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* porte sur les revenus minima garantis (RMG) des personnes d'âge actif² aux États-Unis et dans huit pays de l'Union européenne (UE) : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Cet article introductif a pour objet d'examiner les évolutions depuis la grande récession de 2008-2009 de la protection apportée par ces dispositifs, les possibilités d'y accéder et le niveau des ressources garanties. Dans un contexte de crise, de baisse de l'emploi et des revenus lors de la récession, suivi par des restrictions budgétaires après 2010 suite à la crise dite des dettes souveraines, ces filets de sécurité ont-ils été améliorés, maintenus ou au contraire diminués ? Comment ont évolué leurs montants et les ressources qu'ils procurent ? Ces évolutions ont-elles été différenciées selon les publics ? Les conditions d'éligibilité ont-elles été modifiées afin d'inclure davantage de situations ou au contraire en a-t-on restreint

l'accès ? Et si c'est le cas, certaines catégories ont-elles été plus particulièrement visées que d'autres ?

L'expression de « revenu minimum garanti » et sa définition ne sont pas figées. Le périmètre des RMG peut varier, *a fortiori* dans un cadre comparatif. Dans ce numéro, nous entendons par RMG les transferts monétaires (prestations en espèces) permettant de garantir un revenu disponible minimum tels, en France, le revenu de solidarité active (RSA) ou l'allocation aux adultes handicapés. Ces prestations sont aussi qualifiées, avec parfois des acceptions distinctes, par d'autres expressions que nous utiliserons également : « filet de sécurité », « revenu d'assistance », « minima sociaux » ou « garantie de ressources minimum », terme retenu par le Mutual Information System on Social Protection (Missoc, système d'information mutuelle sur la protection sociale)³. Par construction, elles sont attribuées aux ménages avec peu ou pas de revenus et constituent un

1. Chercheur à l'Ires.

2. S'intéresser à l'évolution des revenus minima garantis (RMG) des personnes âgées aurait impliqué l'analyse conjointe de l'évolution des pensions de retraite que viennent compléter, de façon résiduelle, ces RMG.

3. Le « système d'information mutuelle sur la protection sociale » mis en place par la Commission européenne contient des informations descriptives sur les dispositifs de protection sociale, leurs conditions d'attribution, leurs montants, etc.

élément central des politiques de lutte contre la pauvreté.

La question de l'évolution des RMG est importante au regard de la lutte contre la pauvreté dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 »⁴. Celle-ci a fixé, parmi les cinq grands objectifs de l'UE, celui de sortir 20 millions d'Européens du « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale »⁵ entre 2010 et 2020 (sur un total de 118 millions en 2010). Or, entre 2010 et 2017, le nombre d'Européens pauvres a baissé de seulement 5 millions, la part de la population concernée passant de 23,8 à 22,5 %, et la situation s'étant même fortement détériorée dans certains pays : en Grèce, mais aussi en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne⁶.

Tous les pays de l'UE disposent de formes ou d'autres de RMG, même si quelques-uns, comme la Grèce et l'Italie, réservent ce type de dispositifs à certaines catégories d'inactifs (personnes âgées, handicapées, invalides) et ne disposent pas d'un RMG général ouvert à toutes les personnes en âge et en capacité de travailler. Le futur revenu de citoyenneté (*reddito di cittadinanza*) proposé par le Mouvement 5 étoiles en Italie pourrait changer la donne sur ce point (Cristina Nizzoli, dans ce numéro). Aux États-Unis, un dispositif catégoriel de type RMG existe, le Temporary Assistance

for Needy Families (TANF), attribué de façon temporaire aux familles nécessiteuses, monoparentales pour la plupart (Estelle Sommeiller, dans ce numéro).

Les dispositifs existants se distinguent sur de nombreux points : conditions d'éligibilité, modalités d'attribution, montants (Barbier, 2017). Cet article n'a pas pour objet de présenter et de comparer les caractéristiques des RMG, ni d'examiner les multiples questions qui peuvent se poser⁷. Il se centre sur les évolutions récentes de la protection apportée à leurs bénéficiaires. Les travaux et débats sur les minima sociaux et leurs évolutions portent sur de nombreuses autres questions, au point de souvent reléguer au second rang, voire d'oublier, leur objectif premier, celui de garantir des ressources minimales aux ménages les plus pauvres et d'alléger leur pauvreté monétaire à défaut de les en sortir complètement. La question de l'évolution de cette protection est donc primordiale.

Sur le niveau des ressources garanties, une étude fondée sur la construction d'une base de données de ménages types aboutissait au milieu des années 2000 à hiérarchiser ainsi les pays suivants : le Danemark en tête, suivi de l'Autriche, puis les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique, le Royaume-Uni, ensuite la Finlande et la Suède, puis enfin seulement l'Allemagne

4. Cette stratégie de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne sur une période de dix ans a été adoptée en 2010 et a succédé à la stratégie de Lisbonne de 2000.

5. L'indicateur rassemble les personnes qui sont en « risque de pauvreté monétaire » (niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian), en « privation matérielle grave » (pauvreté en condition de vie) ou vivant dans des ménages ayant une « très faible intensité de travail ».

6. Au regard du taux de « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », la situation s'est au contraire fortement améliorée dans de nombreux pays de l'est de l'Europe qui partaient de bas (Bulgarie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Croatie, Hongrie, pays baltes, etc.). Dans les autres pays, et notamment la France, l'Allemagne, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni, l'indicateur n'a pas connu une baisse très significative. Source : Eurostat.

7. Voir les articles de ce numéro. Pour des descriptions des dispositifs, voir le Missoc (note 3). Pour des comparaisons transversales de ces dispositifs entre pays de l'UE au regard de diverses questions, voir les publications des institutions européennes citées en bibliographie (par exemple, Frazer, Marlier (2016)).

et la France (Math, 2007). En utilisant une méthode plus incertaine consistant à rapporter les montants des barèmes des RMG au niveau de vie médian, Peña-Casas et Ghailani (2013) concluent également à une grande dispersion des niveaux garantis, même si dans tous les pays ils se situeraient en dessous du seuil de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian). Ils classent les pays de l'UE en cinq groupes : le Danemark aurait le niveau de « générosité » le plus élevé, au-dessus de 50 % du niveau de vie médian ; l'Autriche, l'Irlande et les Pays-Bas suivraient (avec la Belgique) ; viendraient ensuite l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et la Finlande ; la Suède figurerait parmi les pays à générosité faible (avec la Hongrie, le Portugal et la République tchèque). D'autres pays avec un niveau très faible de RMG comme la Pologne et la Bulgarie fermeraient la marche.

Cet article examine dans un premier temps la place de plus en plus grande prise par les RMG, avec la stabilité voire l'augmentation du nombre de bénéficiaires, y compris en période de reflux du chômage. Ce phénomène paradoxal s'explique notamment par le maintien à de hauts niveaux du chômage de longue durée, par l'augmentation de la pauvreté laborieuse et surtout par des réformes ayant altéré la capacité des autres dispositifs de protection sociale à procurer des revenus de remplacement. L'article analyse ensuite l'évolution des montants garantis aux bénéficiaires des RMG,

souligne des tendances à la dégradation de la protection apportée à certaines catégories, en particulier les personnes étrangères, ainsi qu'au renforcement des mesures d'activation et des contreparties exigées des bénéficiaires, avant de s'interroger sur le rôle de l'UE et des acteurs syndicaux.

Malgré la baisse du chômage, le nombre des bénéficiaires des revenus minima garantis toujours à un niveau élevé

Sur longue période, entre les années 1970-1980 et la récession de 2008-2009, plusieurs facteurs se sont conjugués pour expliquer la forte croissance du nombre de bénéficiaires de minima sociaux pour les personnes d'âge actif⁸ : l'extension du chômage de masse et de longue durée, et en définitive des phénomènes d'exclusion durable ; la diminution des protections assurées par les revenus de remplacement pour les personnes sans emploi ou une partie d'entre elles, notamment avec les restrictions apportées à l'indemnisation du chômage (sur ce point, voir Ires (2008)) ; plus ou moins en réponse aux deux facteurs précédents, la création, l'extension ou l'amélioration des RMG dans certains pays (le RMI est créé fin 1988 en France).

La récession et la hausse du chômage à partir de 2008 expliquent la forte hausse des effectifs de bénéficiaires des RMG, qui ont même explosé dans certains pays,

8. Les évolutions ont pu être différentes s'agissant des personnes âgées, à l'instar de la France. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse y a en effet chuté sur longue période (de plus de 2 millions en 1970 à un peu plus de 500 000 aujourd'hui) sous l'effet de deux facteurs : la montée en charge (et l'amélioration jusqu'aux années 1990) des systèmes de retraite par répartition, l'arrivée à la retraite de davantage de personnes pouvant justifier de carrières mieux remplies, en particulier du fait de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et de l'amélioration au sein des systèmes de retraite des dispositions pour les travailleurs ayant des droits contributifs trop faibles (et qui ont pu compenser les durcissements plus généraux introduits depuis les années 1990).

en particulier en Irlande, au Royaume-Uni et en Finlande (Marchal *et al.*, 2011). Avec l'amélioration de la situation économique, l'augmentation de l'emploi et le reflux du chômage dans la plupart des pays à partir des années 2010, le nombre de bénéficiaires aurait dû ensuite diminuer, ou diminuer bien plus fortement qu'il ne l'a fait et retrouver ses niveaux d'avant-crise. Or, tel ne semble pas avoir été le cas dans plusieurs pays examinés dans ce numéro, où les effectifs de bénéficiaires se sont stabilisés à des niveaux plus élevés qu'avant la crise. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène d'enkystement des minima sociaux au sein des sociétés européennes.

En Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Suède, l'accroissement du nombre d'emplois atypiques, temporaires et mal rémunérés, en lien avec les réformes de libéralisation du marché du travail qui l'ont précarisé, explique pour partie ce phénomène. Avec des revenus moindres et/ou plus discontinus, davantage de travailleurs se trouvent en situation de pauvreté et deviennent éligibles à ces dispositifs, qui sont d'ailleurs souvent complétés pour les travailleurs pauvres par diverses mesures d'intéressement, des crédits d'impôt ou des prestations supplémentaires dédiées (telle la prime d'activité en France).

Le reflux du chômage de longue et de très longue durée, plus modéré que celui du chômage de courte durée (European Parliament, 2017), semble aussi être un élément central de l'explication de la faible baisse du nombre de bénéficiaires des RMG, par exemple aux Pays-Bas. À l'inverse, les restrictions apportées à l'accès aux dispositifs ont pu avoir pour effet de réduire le nombre de bénéficiaires, afin de contenir des dépenses jugées excessives, de lutter contre les « faux chômeurs » et l'assistanat. Ces restrictions

ont parfois aussi été conçues, dans un contexte d'emprise des idées d'extrême droite, pour exclure certaines personnes comme les étrangers de ces dispositifs (voir *infra*).

Cependant, la principale explication de la baisse modérée du nombre de bénéficiaires des RMG est à chercher du côté des réformes ayant conduit à restreindre les autres volets de la protection sociale, souvent en lien avec la volonté de limiter les dépenses sociales. Elles ont eu pour effet de renvoyer, davantage, plus souvent ou plus rapidement, les personnes vers les minima sociaux. Il s'agit en particulier des restrictions apportées à l'assurance chômage, comme le raccourcissement des durées d'indemnisation ou le durcissement des conditions d'entrée, au Danemark, aux Pays-Bas en Suède par exemple (Annie Jolivet, dans ce numéro). Au Danemark, la réduction au début des années 2010 de quatre à deux ans de la durée maximum d'indemnisation du chômage, couplée aux restrictions d'accès aux pensions de retraite anticipée en 2011 (diminution de la durée maximale de perception et recul de l'âge) et aux pensions d'invalidité en 2013, ont conduit à mettre davantage à contribution le système d'assistance (Christèle Meilland, dans ce numéro ; Greve (2017)). Aux Pays-Bas, une étude a quantifié à un niveau important les flux supplémentaires d'entrée dans l'assistance qui résultent directement de la réduction de la durée d'assurance chômage depuis 2008 (Jan Cremers, dans ce numéro). Ce mouvement de déversement vers l'assistance sociale se poursuit puisque la durée maximale d'indemnisation du chômage va encore baisser progressivement de 38 mois en décembre 2015 à 24 mois en 2019.

Évolution des montants garantis aux bénéficiaires

Compte tenu du caractère résiduel et subsidiaire des RMG, et en conséquence de leur forte imbrication avec l'ensemble des autres transferts sociaux et fiscaux, seules des approches par ménages types permettent d'estimer, et *a fortiori* de comparer les niveaux des ressources garanties aux bénéficiaires de RMG. Or les travaux de ce type sont rares, et ceux existant ne portent pas sur les évolutions récentes (encadré). Pour la période postérieure à 2009, faute de tels travaux, les articles de ce numéro ont dû le plus souvent examiner l'évolution des barèmes ou des informations plus qualitatives portant sur les changements intervenus.

Au moment de la grande récession et durant la période des plans de relance mis en œuvre en 2008-2009 parfois de façon éphémère (Ires, 2010), le pouvoir d'achat des bénéficiaires de minima sociaux a généralement été maintenu, voire aurait légèrement augmenté dans certains pays (Marchal *et al.*, 2011). Ces évolutions ont même pu améliorer la situation des bénéficiaires des RMG relativement aux niveaux de vie médians ou moyens pour les pays où les revenus ont diminué.

Les montants des barèmes des RMG évoluent en fonction d'éventuelles règles d'indexation ou à l'occasion de décisions ponctuelles, coups de pouce ou au contraire coupes. Des mécanismes automatiques d'indexation ne sont pas toujours prévus, comme en Irlande où le montant peut être revu chaque année à l'occasion de l'examen du budget. Dans ce pays, l'absence de réformes des RMG depuis la grande récession ne signifie pas absence de changement. Le niveau des barèmes pour les plus de 26 ans, les parents isolés et les invalides a d'abord été abaissé durant la période 2008-2012,

avant d'être rétabli pour retrouver en 2018 son niveau de 2008 en euros courants, ce qui signifie une baisse certaine de leur pouvoir d'achat. Le niveau du RMG pour les jeunes de moins de 25 ans a connu quant à lui de très fortes coupes tout au long de la période (Noélie Delahaie, dans ce numéro).

Des mécanismes annuels d'indexation existent dans certains pays, généralement sur les prix, comme en Allemagne, au Danemark, en France ou au Royaume-Uni. Ce peut être un autre critère, à l'instar des Pays-Bas où le RMG est indexé sur le salaire minimum. Une indexation sur les prix conduit à terme à une dégradation du revenu garanti au regard des normes prévalant dans le pays, revenus médian ou moyen, seuil de pauvreté monétaire, salaires, etc. En l'absence de revalorisations au-delà de l'inflation, le montant garanti a ainsi fortement décroché depuis plusieurs décennies en Suède. En France, un fort décrochage du montant s'est opéré depuis la création en 1988 du RMI (remplacé en 2009 par le RSA). Un rattrapage a eu lieu sous la forme d'une revalorisation exceptionnelle du RSA, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, de 2 % par an au-delà de l'inflation entre 2012 et 2017, soit 10 % en tout, effaçant une partie du décrochage intervenu antérieurement. Son effet de rattrapage a été d'autant plus remarqué que durant la période 2012-2017, la croissance des revenus a été faible.

En dehors des règles d'indexation ou des revalorisations annuelles au fil de l'eau, c'est à l'occasion de réformes que les montants peuvent être modifiés substantiellement.

Au Royaume-Uni, depuis l'arrivée des Conservateurs en 2010, le système extrêmement complexe, et en cours de réforme vers un système unifié ou « universel », l'Universal Credit (dont la mise

Encadré

Le besoin de construire des bases de données de ménages types pour suivre et comparer les ressources garanties aux bénéficiaires de minima sociaux

Dans tous les pays, les RMG sont résiduels et subsidiaires. Ils interviennent après les autres dispositifs de protection, c'est-à-dire après l'intervention possible d'une multitude d'autres revenus, éventuels revenus primaires, mais surtout autres revenus de transferts relevant des différents champs de la protection sociale : chômage, maladie, invalidité, handicap, accidents du travail, retraite, famille, logement. Ce caractère subsidiaire et complémentaire des autres dispositifs de protection sociale ¹ les rend très dépendants de ces derniers. Le calcul des revenus effectivement perçus par les bénéficiaires n'est pas simple et la comparaison entre pays en est rendue difficile. Pour illustration, on ne peut se contenter de comparer les barèmes (les montants plafonds) du RSA en France, dont le calcul prend en compte la perception d'autres prestations, comme les prestations familiales, et le barème d'un autre pays qui ne prend pas en compte ces mêmes prestations qui viennent en conséquence s'ajouter au montant plafond du RMG ².

Une autre limite de l'analyse dans un cadre comparatif des revenus monétaires garantis aux plus pauvres vient de la difficile prise en compte des mesures consistant à affecter des moyens à des dépenses précises des ménages ou à prendre directement en charge ces dépenses, ce qui diminue d'autant le revenu monétaire nécessaire. Ces services ou transferts en nature (incluant des prestations monétaires affectées comme les aides au logement et la prise en charge des frais de santé par l'assurance maladie, ou encore des réductions tarifaires pour les cantines, les transports ou les factures d'énergie) existent surtout dans le domaine de la santé, des modes de garde, de l'éducation, des cantines, des services périscolaires, du logement, des transports et des loisirs. L'importance très variable d'un pays à l'autre de ces mesures affectées aux besoins des plus pauvres est une autre limite aux comparaisons des RMG.

Le caractère résiduel et subsidiaire des RMG, et leur imbrication complexe avec tous les autres dispositifs sociaux et fiscaux, rend aussi l'analyse des évolutions très difficile. Par exemple, en France, si l'on examinait l'évolution récente du revenu garanti aux bénéficiaires du RSA à travers la seule évolution de son barème, on passerait à côté de la diminution des aides au logement de 5 euros à compter d'octobre 2017, qui est venue grever d'autant le budget dont disposent effectivement les bénéficiaires du RSA. Seuls des travaux sur cas types (ou ménages types), particulièrement complexes car devant faire intervenir les nombreux éléments du système social et fiscal, permettent d'estimer un revenu monétaire garanti pour différentes configurations familiales. Dans le cadre d'une comparaison à un moment donné, un tel travail est considérable et nécessite les compétences d'experts nationaux connaissant bien les méandres de l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux, nationaux et locaux, ce qui explique que de tels travaux sont entrepris de façon *ad hoc* pour une année donnée et restent assez rares ³.

■■■

La base de données « Benefits and Wages » de l'OCDE ⁴ pourrait *a priori* servir à cet usage puisqu'elle donne, pour chaque année depuis le début des années 2000, les revenus disponibles calculés pour quelques cas types de ménages variant selon leur niveau de revenus du travail (sans, 50 % ou 100 % du salaire moyen, etc.) ou leur configuration (seul ou en couple, sans enfant ou avec deux enfants). Si cette base est probablement intéressante pour des analyses transversales, en particulier pour les cas types de ménages percevant des salaires, c'est moins le cas pour analyser les évolutions au cours du temps. La comparabilité d'une année à l'autre n'est pas assurée en raison de modifications des hypothèses de calcul et/ou des personnes ressources utilisées par l'OCDE pour réaliser ces calculs. Par exemple, selon cette base de données, un parent isolé avec deux enfants en France percevant un bas salaire (équivalent à 50 % du salaire moyen) aurait vu son aide au logement plus que doubler entre 2005 et 2015, ce qui est aberrant.

La construction de bases de données fiables de ménages types bénéficiaires des minima sociaux serait nécessaire pour comparer et suivre leurs évolutions.

1. Voir d'autres formes de ressources privées comme l'obligation alimentaire.
2. Pour des illustrations, voir Math (2007).
3. L'Université de York, autour de Jonathan Bradshaw, dans les années 1990 (Eardley *et al.*, 1996), puis le Centre de politique sociale de l'Université d'Anvers depuis le milieu des années 2000 ont régulièrement entrepris de telles opérations de construction de bases de données de cas types (Marx, Nelson, 2013) jusqu'à l'année 2012 (Bradshaw, Marchal, 2015). Ces bases de données de ménages types ont donné lieu à des analyses en français (Jankéliowitch-Laval, Math, 1998 ; Math, 2007).
4. « Prestations et salaires », <http://www.oecd.org/fr/els/prestations-et-salaires-statistiques.htm>.

en œuvre a connu des ratés et pris beaucoup de retard), a fait l'objet de nombreux changements : gel des montants voire réduction de certaines prestations, plafonnement du total des aides reçues conduisant à une réduction de la protection pour certaines familles. Le revenu procuré aux bénéficiaires des minima sociaux s'est fortement dégradé, en particulier depuis 2015, au moment même où le salaire minimum était substantiellement augmenté. La dégradation de leur situation n'est donc pas forcément incompatible avec une amélioration des revenus des travailleurs à bas salaires et/ou pauvres (Jacques Freyssinet, dans ce numéro).

L'introduction d'un mécanisme de plafonnement des aides versées aux familles nombreuses n'est pas propre au

Royaume-Uni. Les nouveaux changements en Autriche prévoient une orientation similaire dans son principe, dans le but à peine voilé de baisser les aides versées aux familles étrangères. Dans un contexte de baisse des aides accordées aux jeunes et aux étrangers (voir *infra*), un tel plafonnement a également été décidé au Danemark. À l'inverse, en Allemagne, les enfants pauvres font l'objet d'une attention soutenue. La question a été marquée depuis le début des années 2010 par l'intervention de la Cour constitutionnelle et par des mesures améliorant les revenus des familles pauvres (Odile Chagny, dans ce numéro).

Les effets des changements sont parfois difficiles à suivre en raison des responsabilités partagées entre le niveau national et le niveau local, les communes

en Suède ou les États fédérés en Autriche par exemple. Dans ce dernier pays, connu pour avoir un système procurant un niveau de revenu garanti relativement plus élevé par rapport à d'autres, de fortes baisses ont été relevées dernièrement, avec des différences marquées entre régions et plus prononcées vis-à-vis des familles nombreuses et des étrangers (Kevin Guillas-Cavan, dans ce numéro). Le gouvernement fédéral cherche désormais à reprendre la main sous la forme d'une harmonisation à la baisse, impliquant coupes drastiques et poursuite des mesures xénophobes.

Des dégradations parfois plus fortes pour certaines catégories : chômeurs en fin de droits, jeunes

La tendance à la « différenciation » des dispositifs selon les catégories peut jouer dans un sens favorable (Hubl, Pfeifer, 2013). Ainsi, dans de nombreux pays, la protection accordée aux personnes d'âge actif ayant une capacité moindre à subvenir à leurs besoins en raison d'un handicap est plus forte⁹. Mais depuis quelques années s'accroît dans certains pays une tendance à une plus forte « différenciation » ou « segmentation », conduisant à dégrader la protection pour certaines catégories, les chômeurs en fin de droits ou les jeunes.

Dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Italie, etc.) où, entre l'assurance chômage et le revenu minimum garanti, existaient des dispositifs dits d'assistance ou de solidarité

chômage pour les anciens travailleurs, chômeurs en fin de droits, la tendance est à leur disparition et au renvoi de ces chômeurs vers des minima sociaux moins généreux¹⁰. Il est devenu beaucoup plus douloureux qu'auparavant d'être chômeur de longue durée.

Les jeunes font également l'objet depuis longtemps d'un traitement particulier, plus défavorable du point de vue du montant des ressources garanties et des contreparties exigées, souvent avec l'argument de ne pas obérer leur insertion professionnelle. Dans certains pays comme la France ou le Luxembourg, la plupart des jeunes de moins de 25 ans sont ainsi exclus du principal dispositif ; dans d'autres, les montants garantis sont fixés à des niveaux beaucoup plus faibles.

Depuis 2008, les jeunes ont connu une forte dégradation de leur protection dans certains pays. En Irlande, à l'occasion des revalorisations annuelles, les jeunes de moins de 25 ans ont été les seuls à subir des baisses drastiques des barèmes entre 2008 et 2018, avec une diminution de près de moitié en euros courants. Au Danemark, les jeunes de moins de 30 ans (sans enfant) non diplômés ont été écartés du dispositif général par une réforme de 2014, et renvoyés vers un système de bourse ou de formation professionnelle, offrant un montant d'un niveau moitié moindre environ, et accordé sous condition renforcée d'activation. Le système auparavant unique a été remplacé par un système segmenté avec pour résultat la diminution des montants attribués aux jeunes de moins de 30 ans, et

9. Ce qui explique en France le montant plus élevé que le RSA de l'allocation aux adultes handicapés ou de l'allocation supplémentaire du fonds social invalidité.

10. En France, de nombreux rapports ou projets prévoient ainsi la disparition de l'allocation de solidarité spécifique, revenu minimum garanti attribué aux chômeurs en fin de droits justifiant d'une activité antérieure (au moins 5 ans dans les 10 dernières années dans le cas général), et sa fusion dans le RSA.

bien davantage encore quand ils sont non diplômés ou étrangers.

Citoyens de l'UE et ressortissants d'États tiers dans le collimateur

La tendance commune la plus notable est la volonté de limiter les droits des personnes étrangères.

Celles en situation de séjour irrégulier, qu'elles soient citoyennes de l'UE ou ressortissantes d'États tiers, sont, à notre connaissance et sauf exception, exclues depuis longtemps des RMG dans tous les pays européens. Mais d'autres personnes étrangères séjournant régulièrement le sont également.

Alors que jusque-là, tant la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg que les mentalités et les pratiques nationales avaient de plus en plus conduit à assimiler au ressortissant national le « ressortissant communautaire », devenu citoyen européen depuis le traité de Maastricht (1992), l'élargissement de l'UE en 2004 puis 2007 à des pays d'Europe centrale et orientale plus pauvres a marqué un tournant. Beaucoup de gouvernements de pays de l'Ouest européen ont souhaité apporter des restrictions à l'accès des citoyens européens à leur système de protection sociale¹¹. Plusieurs raisons mêlées ont joué : limiter les dépenses ; ne pas créer d'« appel d'air » dans le cadre d'un affichage de « maîtrise des flux migratoires » ; répondre à la demande xénophobe de moins bien traiter et discriminer, parfois sous couvert de défense de l'État social¹².

Cette volonté s'est parfois heurtée aux règles de l'UE qui s'imposent aux

États, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs et des personnes, de la citoyenneté européenne et du principe de non-discrimination entre nationaux et ressortissants d'un autre pays de l'UE. Les États ont donc cherché à aller au maximum de ce que leur autorisait le droit de l'UE. Le Royaume-Uni, avant le référendum sur le Brexit, a proposé d'aller au-delà de ce qui est permis ; d'autres y sont allés ouvertement, comme semble le faire l'Italie avec son projet de revenu de citoyenneté, ou l'Autriche avec les projets du gouvernement visant à attribuer des montants d'aide plus faibles pour ceux n'ayant pas un bon niveau de connaissance de la langue allemande¹³. Compte tenu d'un droit de l'UE sujet à interprétation, au moins dans certaines situations, un important contentieux s'est développé devant la Cour de justice de Luxembourg (Cour de justice de l'Union européenne, CJUE), ayant le plus souvent l'Allemagne pour origine. Dans un contexte de volonté de restrictions et dans un climat de plus en plus hostile aux Européens pauvres, *a fortiori* des personnes Roms ou supposées telles, la jurisprudence de la CJUE a changé de cap. À son tour, elle s'est durcie à partir du début des années 2010 (arrêts Frey, Dano, Alimanovic, etc.), validant certaines restrictions introduites ou voulues par des États, mais venant également rappeler l'existence de normes plancher en deçà desquelles ces États ne peuvent (plus) descendre. Les articles de ce numéro traduisent cette obnubilation croissante vis-à-vis des Européens qui s'est retrouvée au centre des débats dans plusieurs pays, en Allemagne, au Danemark, en Suède ou au Royaume-Uni, notamment durant

11. Sur le retournement intervenu en France, voir Math (2010).

12. A. Spire, « Xénophobes au nom de l'État social », *Le Monde diplomatique*, décembre 2013.

13. Ou encore, le projet discuté à l'automne 2018 de diminuer le montant des prestations familiales accordées aux citoyens de l'UE dans le cadre de la coordination des systèmes de Sécurité sociale.

la période précédant le référendum sur le Brexit (Freyssinet, 2017 ; Schnapper, 2018).

La latitude des États pour limiter les droits des ressortissants d'États tiers à l'UE, ou exclure une partie d'entre eux de l'accès à ces droits est bien plus grande encore, à l'exception de ceux s'étant vus reconnaître une protection internationale, réfugiés statutaires ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire, protégés de toute discrimination pour l'accès aux minima sociaux par des textes internationaux, Convention de Genève sur les réfugiés et directives européennes.

Les demandeurs d'asile (ne s'étant pas encore vus reconnaître une protection internationale) sont en principe protégés par des directives européennes leur garantissant des normes minimales ou « conditions matérielles d'accueil »¹⁴. Cette protection est cependant loin d'être effective pour beaucoup d'entre eux ; de surcroît, elle ne prévoit pas un droit à l'égalité de traitement et au RMG, mais seulement à des ressources minimales fixées très librement par les États, souvent à des niveaux bien inférieurs au montant garanti pour les autres personnes résidant dans le pays¹⁵.

La plupart des autres ressortissants d'États tiers bénéficiant d'un droit au séjour peuvent également se prévaloir de directives adoptées au niveau de l'UE avec la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration depuis l'entrée en vigueur en 1999 du traité d'Amsterdam.

Mais si ces directives catégorielles (ressortissants de longue durée, étrangers admis en raison d'un emploi hautement qualifié, salariés dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, travailleurs saisonniers, autres salariés autorisés à résider et à travailler, etc.) exigent en principe l'égalité de traitement, elles y substituent en fait un principe de modulation des droits en permettant aux États, de façon variable selon les catégories, de déroger au principe d'égalité en matière d'aides sociales. Elles permettent soit d'interdire totalement l'accès aux revenus d'assistance (les travailleurs saisonniers par exemple), soit d'exiger des conditions supplémentaires dérogeant de fait à l'égalité de traitement.

Les RMG sont donc parfois réservés aux étrangers non UE à condition qu'ils disposent de certains statuts ou titres de séjour, excluant les autres étrangers résidant pourtant de façon régulière. En outre, ils sont de plus en plus souvent soumis à des conditions supplémentaires, une ancienneté de résidence ou de présence (cinq ans en Autriche, voire plus pour ceux n'ayant jamais travaillé, dix ans dans l'actuel projet de revenu de citoyenneté en Italie) ou encore une durée d'antériorité de titres de séjour avec auto-risation de travail¹⁶.

Au Danemark, une réforme en 2015 réserve le RMG général aux étrangers non UE en situation régulière et justifiant de sept années de résidence durant les huit dernières années (les citoyens UE,

14. Ces « conditions matérielles d'accueil » sont une obligation du droit de l'UE pour les États membres depuis le milieu des années 2000 (directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, ayant remplacé la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003).

15. Ainsi en France, pour un célibataire hébergé dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, l'allocation est de 204 euros par mois (6,80 par jour), alors que le montant du RSA est de 550,93 euros (484,82 euros hors forfait logement).

16. En France, les étrangers qui ne sont ni réfugiés ni titulaires d'une carte de résident de 10 ans doivent justifier avoir disposé de titres de séjour ouvrant droit au travail depuis plus de cinq ans (15 ans à Mayotte ; le Conseil constitutionnel, dans une décision du 28 décembre 2018, a censuré la disposition votée dans le cadre de la loi de finances pour 2019, qui prévoyait de porter la durée à 15 ans en Guyane).

relevant des règles du droit de l'UE, sont exemptés de cette condition ¹⁷). Ceux ne justifiant pas de cette condition sont renvoyés vers une prestation d'intégration, d'un montant moitié moindre environ (Greve, 2017).

Mesures d'« activation » et contreparties

La tendance est à l'accroissement des devoirs ou contreparties exigées des bénéficiaires. L'argument est toujours de lutter contre l'inclination à la paresse, les « faux chômeurs » et l'usage abusif des dispositifs sociaux, couplé à celui de la « désincitation » au travail qui remet en cause le niveau voire le principe même de l'existence des RMG. Ces arguments reviennent à chercher du côté de l'offre de travail l'explication principale à l'exclusion du marché du travail, et à imputer l'existence même de personnes pauvres et privées d'emploi à la trop grande générosité des dispositifs, ou encore à leur mauvaise conception qui conduirait à ne pas inciter les bénéficiaires à s'activer, à reprendre un emploi, vision qui est au centre de l'approche « *making work pay* » ¹⁸. La réponse politique est l'« activation », notion plus neutre que celle de « *workfare* » mais polysémique et ambiguë (Barbier, 2002, 2009). Mises en place dès les années 1990 (par Clinton aux États-Unis ou Blair au Royaume-Uni), les stratégies d'activation n'ont pas tenu leurs promesses, de l'avis même de l'OCDE qui les avait pourtant promues : « Depuis les années 1990, les débats

de politique sociale dans les pays de l'OCDE ont mis de plus en plus l'accent sur la nécessité de politiques actives ou « activantes » de soutien (...), ce qui a signifié l'apport d'assistance pour favoriser l'autonomie, associé à la possibilité de sanctions concernant les prestations si les bénéficiaires ne se conformaient pas à une conduite adéquate. (...) Ces réformes sont devenues centrales dans un grand nombre de domaines de politique sociale. Mais les succès ont été incertains (...), ils ont été bien plus difficiles à atteindre en matière de revenus et d'insertion sur le marché du travail, pour les bénéficiaires de l'assistance sociale et des autres prestations de dernier recours » (Immervoll, 2009) ¹⁹. À partir de 2008, alors que les effets de ces réformes pour les bénéficiaires de minima sociaux étaient « incertains » et que se faisaient encore plus rares les emplois et donc les possibilités d'activation, les réformes se sont maintenues pour leur intérêt politique (Barbier, 2017).

Nulle surprise donc qu'avec la baisse du chômage à partir des années 2010, cette stratégie tende à se renforcer dans plusieurs pays, avec par exemple un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi au Royaume-Uni. Au Danemark, une réforme entrée en vigueur en 2014 renforce les devoirs pour les jeunes de moins de 30 ans tout en réduisant les montants d'indemnisation. Les plus de 30 ans et les moins de 30 ans qualifiés sont tenus, après trois mois de recherche d'emploi, de fournir un travail socialement utile pour la communauté s'ils veulent continuer à toucher la prestation. Une autre réforme

17. Sinon, même exigée des nationaux, cette disposition constituerait une discrimination indirecte prohibée par le droit de l'UE, et déjà condamnée dans le passé par la Cour de justice de Luxembourg (par exemple, CJCE, 20 juin 2002, aff. C-299/01). Le projet italien de revenu de citoyenneté contrevient ouvertement à cette jurisprudence.

18. Ce dernier argument a été au centre de la réforme du RSA en 2009 et de sa dimension « active » (Eydoux, Gomel, 2014).

19. Traduction reprise de Barbier (2017).

entrée en vigueur en 2016 exige des bénéficiaires de justifier d'avoir accompli au moins 225 heures de travail durant les 12 derniers mois, sous peine de voir le montant de leur allocation diminuer. En Italie, les bénéficiaires de l'actuel revenu d'insertion sont soumis à l'obligation de suivre des formations et de fournir huit heures de travail hebdomadaires non rémunérées à la collectivité, une mesure qui devrait être reprise dans le futur revenu de citoyenneté, pour lequel les bénéficiaires ne pourraient en outre refuser plus de deux propositions d'emploi. Aux Pays-Bas, une réforme en 2015 a eu pour effet d'exercer davantage de pression sur une reprise d'activité, sous peine de sanctions pour des bénéficiaires éloignés de l'emploi standard (personnes vulnérables, en centres d'hébergement, avec des problèmes de santé).

Ces évolutions, couplées à la volonté d'exclusion de certaines catégories, conduisent, en mettant sous contrainte et en stigmatisant davantage les personnes éligibles, à renforcer les phénomènes de renoncement et de non-recours. Or les études montrent que ce taux de non-recours est déjà situé à un niveau très élevé dans la plupart des pays, parfois au-dessus de 50 % (European Parliament, 2017)²⁰. Ce non-recours est en retour un des arguments récurrents pour justifier de réformer ou simplifier les RMG.

Influence de l'UE et rôle des organisations syndicales

Aucun des articles de ce numéro n'évoque le rôle de la construction ou des

institutions européennes. Il faut dire que les dispositifs de RMG sont de la compétence exclusive des États, ce qui explique d'ailleurs que les configurations soient extrêmement différentes d'un pays européen à l'autre. L'influence de l'UE, difficile à mettre en évidence en tout état de cause, ne semble pas avoir été décisive. Les rares textes de l'UE ayant une valeur juridique contraignante n'ont pratiquement eu aucun rôle sur le développement de ces dispositifs sociaux dans les États membres, pas plus que les nombreuses interventions de l'UE sur les RMG depuis un quart de siècle se situant dans le registre de la recommandation, de la proclamation ou de l'échange. L'influence de l'UE a pu passer, dans certains pays, à travers les mesures de surveillance budgétaire, poussant à la baisse des déficits publics et aux coupes dans les dépenses sociales. Ces dernières ont pu avoir un effet sur l'évolution des RMG, directement en poussant à la limitation des montants, ou plus sûrement indirectement, en conduisant à affaiblir les autres protections sociales, ce qui a entraîné un renvoi accru vers les minima sociaux (annexe).

Les organisations syndicales sont peu investies sur la question des minima sociaux, souvent considérée comme très périphérique à leurs préoccupations, et d'autant plus qu'ils ne sont pas associés à leur gestion. En témoigne l'absence sur ce terrain de positions de la Confédération européenne des syndicats²¹, pour qui la défense des revenus passe logiquement et toujours avant tout par la défense des salaires et des assurances sociales et autres revenus de remplacement. Les travailleurs et *a fortiori* les travailleurs

20. En France, les travaux d'évaluation du RSA en 2011 ont conclu à un taux de non-recours de 33 % pour le RSA socle (qualifié ainsi à l'époque) et de 68 % pour le « RSA activité » (remplacé en 2016 par la prime d'activité).

21. Le sujet est absent des 47 déclarations, 106 positions, 100 résolutions et 42 « *statements* » de la CES figurant sur son site Internet (consultation le 28 novembre 2018).

stables des grandes entreprises qui forment traditionnellement le cœur des adhérents des organisations syndicales sont peu concernés par les RMG. Mais ce désintérêt pour les RMG pourrait être amené à décroître. Face à l'affaiblissement de l'assurance chômage et la dégradation des autres revenus de remplacement, à la montée de la sous-traitance, des emplois de services et/ou dans les petites unités, des bas salaires et de la pauvreté laborieuse, les revenus d'une partie croissante des travailleurs dépendent des minima sociaux.

Le Royaume-Uni offre un exemple d'implication plus poussée des organisations syndicales. Le Trades Union Congress (TUC), initialement plutôt favorable aux objectifs affichés par la réforme de l'Universal Credit, s'oppose de plus en plus à ses modalités concrètes et demande une amélioration du montant pour les familles, ainsi qu'une baisse de la réduction de l'aide lorsque les salaires augmentent pour les travailleurs pauvres, ainsi que l'extension de ce mécanisme incitatif au « second apporteur de revenu ».

Conclusion

Depuis la récession de 2008-2009, on n'a pas assisté à une tendance générale et univoque à la dégradation de la protection des bénéficiaires de RMG. Sur la base des pays examinés dans ce numéro et des références citées dans cet article, plusieurs points peuvent être relevés.

Les montants des ressources garanties ont dans la plupart des pays au mieux été revalorisés sur les prix, c'est-à-dire qu'ils ont, sauf exception, décroché ou continué à décrocher par rapport aux indicateurs de pauvreté ou de richesse de la société. La France fait exception

sur la période 2012-2017 avec la revalorisation du pouvoir d'achat du RSA de 10 %, qui est venue atténuer le décrochage intervenu avant cette période. À l'inverse, dans d'autres pays, les RMG ont connu des baisses significatives, souvent différenciées en fonction de l'âge, de la configuration familiale voire du niveau de formation ou de l'ancienneté de résidence. Les personnes les plus touchées par les évolutions intervenues ont été les chômeurs de longue durée, notamment ceux qui auparavant étaient protégés davantage et plus longtemps par les assurances sociales, en particulier l'assurance chômage, et, dans certains pays comme l'Irlande et le Danemark, les jeunes dont les prestations ont subi des coupes drastiques. Les personnes étrangères, qu'elles soient citoyennes de l'UE ou ressortissantes d'États tiers, sont visés dans tous les pays. Leur traitement fait l'objet de débats et la tendance dominante est celle consistant à restreindre l'accès aux RMG. Plusieurs pays ont également accru les exigences ou devoirs exigés des bénéficiaires en dépit de l'inefficacité d'une telle orientation.

Sources :

Barbier J.-C. (2002), « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, p. 307-332, <https://doi.org/10.2307/3322508>.

Barbier J.-C. (2009), « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et politiques*, n° 61, p. 23-36, <https://doi.org/10.7202/038463ar>.

Barbier J.-C. (2017), « L'assistance sociale en Europe : traits européens d'une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017) », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 15-45, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2017-3-page-15.htm>.

- Barbier J.-C. (2018), « La vie politique des citoyens dans l'Union européenne et le biais universitaire en faveur de l'intégration européenne », in Barbier J.-C. (dir.), *Un retour des nations en Europe ? Réflexions sur la crise politique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, p. 23-54.
- Bradshaw J., Marchal S. (2015), « Annex 2: A Comparison of Minimum Income Schemes in European Countries Using MIPI Data », in Frazer H., Marlier E. (eds.), *Minimum Income Schemes in Europe, A Study of National Policies*, Brussels, European Commission, p. 39-44.
- Chagny O. (2018), « Allemagne : réformes et débats de l'après-Hartz IV : vers un changement de logique », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 23-42.
- Cremers J. (2018), « Pays-Bas : une succession de réformes, des bénéficiaires fragilisés ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 105-115.
- Delahaie N. (2018), « Irlande : des droits entre stagnation et réduction depuis la crise de 2008 », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 86-95.
- Drees (2018a), *La protection sociale en France et en Europe en 2016 – Résultats des comptes de la protection sociale – édition 2018*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris, juin, <https://goo.gl/A4cGDz>.
- Drees (2018b), *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution – édition 2018*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris, septembre, <https://goo.gl/gr58HV>.
- Dupuch S. (2017), « Bruxelles dicte-t-elle les réformes du marché du travail ? », *Éclairages*, n° 007, Ires, septembre, <http://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/eclairages/item/5457-eclairages-007>.
- Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiteford P. (1996), « Social Assistance in OECD Countries », *Research Report*, n° 46-47, Department of Social Security, HMSO, <http://eprints.whiterose.ac.uk/73427/1/Document.pdf>.
- European Parliament (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the EMPL Committee, n° IP/A/EMPL /2016-22, Directorate General for Internal Policies, April, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)595365](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)595365).
- Eydoux A. (2012), « Du RMI (et de l'API) au RSA, les droits sociaux des femmes à l'épreuve des politiques d'activation des allocataires de minima sociaux », *Revue française des affaires sociales*, n° 2-3, p. 72-93, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2012-2-3-page-72.htm>.
- Eydoux A., Gomel B. (2014), *Apprendre (de l'échec) du RSA : la solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Liaisons.
- Frazer H., Marlier E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe, A Study of National Policies, 2015*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7882&type=2&furtherPublish=yes>
- Freyssinet J. (2017), « Royaume-Uni : les syndicats et le Brexit », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 158, septembre, p. 3-13, <https://goo.gl/o3mLif>.
- Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : unification ou régression ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 116-129.
- Graziano P. R., Jacquot S., Palier B. (2013), « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n° 40, p. 94-118, <https://doi.org/10.3917/poeu.040.0094>.
- Greve B. (2017), « Country Case Study Denmark », in European Parliament (ed.), *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the EMPL Committee, n° IP/A/EMPL /2016-22, Directorate General for Internal Policies, April, p. 120-122, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf).
- Guillas-Cavan K. (2018), « Autriche : la "sécurité minimale" : l'île des bienheureux dans la tourmente », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 43-58.

- Hubl V., Pfeifer M. (2013), « Categorical Differentiation in the Light of Deservingness Perceptions: Institutional Structures of Minimum Income Protection for Immigrants and for the Disabled », in Marx I., Nelson K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 161-189, https://doi.org/10.1057/9781137291844_7.
- Immervoll H. (2009), « Minimum-income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges », *IZA Discussion Paper*, n° 4627, December, <http://ftp.iza.org/dp4627.pdf>.
- Ires (2008), « Indemnisation du chômage : débat sur les réformes », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, septembre, <https://goo.gl/eB8CPB>.
- Ires (2010), « L'État social à l'épreuve de l'austérité », n° spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, <https://goo.gl/dXXHtb>.
- Ires (2016), « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », dossier, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, <https://goo.gl/sPUVA2>.
- Jankéliowitch-Laval E., Math A. (1998), « Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et Prévisions*, n° 50-51, p. 81-107, <https://goo.gl/QUANuh>.
- Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « Europe : la dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance économique européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 30-52, <https://goo.gl/LD8tSQ>.
- Jolivet A. (2018), « Suède : un filet de sécurité sous pression », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 130-145.
- Laulom S., Lhernould J.-P. (2017), « Quelle Europe sociale nous prépare le socle des droits sociaux ? », *Revue de droit du travail*, n° 7-8, juillet-août, p. 455.
- Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2011), « Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded? », *IZA Discussion Paper*, n° 6264, December, <https://goo.gl/8kLmcb> (version révisée publiée sous le titre « The Great Wake-up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis », *Journal of Social Policy*, 2014, n° 43, vol. 2, p. 247-267).
- Marx I., Nelson K.E. (eds.) (2013), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Math A. (2007), « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens », *La Revue de l'IRES*, n° 54, p. 41-69, <https://goo.gl/kKGEzk>.
- Math A. (2010), « Roms et autres : la protection sociale des ressortissants communautaires », *Droit social*, n° 11, novembre, p. 1037-1051.
- Meilland C. (2018), « Danemark : vers une érosion du système d'aide sociale ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 59-71.
- Nizzoli C. (2018), « Italie : le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 96-104.
- Pataut E. (2018a), « Introduction générale : tours et détours de l'Europe sociale », Dossier « Quel avenir pour l'Europe sociale ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54, n° 1, p. 9-24.
- Pataut E. (2018b), « L'Europe sociale : désordre des sources et confusion des pouvoirs », in Barbier J.-C. (dir.), *Un retour des nations en Europe ? Réflexions sur la crise politique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française.
- Peña-Casas R., Ghailani D. (2013), « Vers un revenu minimum européen », *Rapport final*, n° EESC/COMM/03/2013, contribution au groupe des travailleurs du Conseil économique et social européen, novembre, https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/revenu-minimum_etude-ose_vfinale_fr.pdf.
- Périer H. (2009), « Le revenu de solidarité active ou le mélange des genres », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, p. 1016-1019, <https://goo.gl/uyKBXE>.
- Périer H., Silvera R. (2009), « Généralisation du RSA : rien à signaler sur les femmes ? », *Travail, genre et sociétés*, n° 22, p. 155-159, <https://doi.org/10.3917/tgs.022.0155>.

PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES REVENUS MINIMA GARANTIS

Schnapper P. (2018), « Immigration et État-providence dans le référendum britannique sur la sortie de l'Union européenne », in Barbier J.-C. (dir.), *Un retour des nations en Europe ? Réflexions sur la crise politique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française.

Sommeiller E. (2018), « États-Unis : un État social minimaliste », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 72-85.

Annexe

Quel rôle de l'Union européenne sur l'évolution des dispositifs de revenus minima garantis ?

La question de l'europanisation, qui se pose pour toutes les politiques sociales, renvoie à deux questions liées : quelle est l'importance du rôle joué par l'UE et par quels canaux passe-t-il ou est-il passé ? Pour y répondre, il est nécessaire de distinguer les obligations juridiquement contraignantes des recommandations et diverses autres méthodes d'échanges ou de coordination, ou encore des règles de l'Union économique et monétaire (UEM) ²².

Les RMG, comme tous les dispositifs de protection sociale, relèvent en droit de la compétence exclusive des États et donc des choix nationaux, ce qui explique notamment que, comme les autres dispositifs de protection sociale, ils soient très différents d'un pays à l'autre. Les traités européens ont certes prévu une compétence pour l'UE en matière sociale mais sur des points qui n'ont jamais eu d'effets réels sur la configuration des RMG. C'est le cas évidemment des rares matières sociales où l'UE a une compétence et qui sont sans rapport avec les RMG, par exemple la santé au travail ²³. Mais

c'est également le cas s'agissant des compétences sur le social induites des grands principes et des grandes libertés économiques, et impliquant des obligations juridiques pour les États. Il en va de l'égalité femmes-hommes exigée des textes européens mais qui n'a jamais conduit à notre connaissance un État à devoir adapter un RMG, ce type de dispositif étant de droit déjà ouvert aux unes comme aux autres dans tous les pays ²⁴. La liberté de circulation des travailleurs (salariés) et la liberté d'établissement (pour les travailleurs non salariés), ainsi que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination qui en découlent, ont seulement obligé les États à supprimer les mesures qui réservaient certaines prestations à leurs seuls nationaux et à devoir les étendre aux Européens ²⁵. Ces mêmes principes du droit de l'UE encadrent d'ailleurs les possibilités pour les États d'exclure des droits sociaux certains citoyens de l'Union ne justifiant pas d'un droit au séjour et/ou d'une antériorité de présence suffisante (voir *infra*). Les règlements de coordination des systèmes

22. Nous écartons le rôle du budget européen compte tenu de son extrême faiblesse et de la part congrue consacrée aux dépenses sociales.

23. Fondement sur lequel a été adoptée une directive de 1992 pour imposer à tous les États membres de disposer d'un congé de maternité d'une durée minimale de 14 semaines garantissant un retour dans l'emploi ou un emploi équivalent.

24. Ce qui ne veut pas dire que ces dispositifs soient indifférents au regard des inégalités entre femmes et hommes. N'étant à notre connaissance dans aucun des pays des droits individualisés, mais au contraire familialisés ou conjugalisés (attribués et calculés au niveau du ménage), ces dispositifs ont des effets très différenciés selon le genre. Pour des analyses sur ce point s'agissant du RSA, voir Périvier (2009), Périvier et Silvera (2009), Eydoux (2012).

25. Par exemple, sur ce fondement et non sans avoir été au préalable condamnée par la Cour de justice de Luxembourg, la France a dû étendre l'attribution de certaines prestations sociales aux « Européens », comme l'allocation aux adultes handicapés (CJCE, 16 décembre 1976, aff. 63/76), le minimum vieillesse pour les mères de famille (CJCE, 12 juillet 1979, aff. 237/78), la carte famille nombreuse de la SNCF (CJCE, 30 septembre 1975, aff. 32/75), etc.

de sécurité sociale, destinés à faciliter la libre circulation en levant les obstacles à la mobilité, ont certes induit des obligations pour les États mais uniquement en matière de Sécurité sociale proprement dite, excluant expressément les prestations d'assistance. Et même pour certaines prestations de sécurité sociale non contributives, parmi lesquelles figurent des RMG, ces règlements ont permis de déroger à certaines règles communes en matière d'exportabilité des prestations²⁶. En conclusion, sur ce point, aucune disposition juridiquement contraignante n'oblige les États membres à disposer de RMG, et *a fortiori* de décider des montants et des règles d'attribution qui restent de leur seul ressort.

L'UE, à travers des recommandations, des mécanismes d'échange, de coopération ou de *soft law* n'a-t-elle pas pour autant eu une influence plus indirecte sur les réformes nationales dans le domaine des RMG ? Des analystes relèvent ainsi la mise en place de cadres cognitifs et idéologiques qui – notamment par l'acculturation des responsables, hauts technocrates et experts nationaux à des visions et des solutions communes – se diffusent ensuite au niveau national. Dit autrement,

tous ces textes européens de l'ordre de la recommandation ne sont certes jamais contraignants mais ils peuvent légitimer au niveau national des discours et des propositions qui se transforment ensuite en réformes effectives. Est-ce réellement le cas ? La réponse est incertaine s'agissant de tous les autres champs de la protection sociale et si la question est étudiée depuis longtemps, en particulier par les politistes²⁷, la preuve d'un effet décisif sur l'évolution de la protection sociale n'est, selon nous, pas encore administrée²⁸. Malgré les nombreux textes et recommandations abordant la question des revenus minima, adoptés au niveau des diverses institutions de l'UE (Commission, Conseil, Parlement...) ²⁹, il est difficile de déceler des effets sur les dispositifs nationaux. On peut citer l'adoption par le Conseil dès 1992 d'une recommandation en vue de la reconnaissance d'un droit fondamental à des ressources minimales pour toutes les personnes qui préconisait la mise en place de tels dispositifs³⁰. Un quart de siècle plus tard, des pays signataires de cette recommandation comme l'Italie ou la Grèce ne l'ont toujours pas mise en place (et c'est aussi le cas de l'Espagne si l'on met à part les

26. Il s'agit des « prestations (de sécurité sociale) spéciales à caractère non contributif » comprenant pour la France le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées), le minimum d'invalidité (allocation supplémentaire d'invalidité) et l'allocation aux adultes handicapés. Voir article 70, paragraphe 2, point c et annexe X du règlement (CE) n° 883/2004.

27. Voir par exemple Graziano *et al.* (2013). Les travaux universitaires sur l'impact de l'UE sont souvent marqués par un double problème, provenant d'une part de la tendance des chercheurs travaillant spécifiquement sur l'UE à rendre leur objet central et à en exagérer l'influence, d'autre part à être marqué par un biais en faveur de l'intégration européenne (Barbier, 2018).

28. La simple concomitance de réformes similaires dans plusieurs pays n'est pas une preuve, comme ne l'est pas non plus la congruence de discours et objectifs affichés au niveau de l'UE et de certains pays de l'UE.

29. Nous avons dénombré au moins une quarantaine de textes adoptés entre 1992 et une récente résolution du Parlement (résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur les politiques en matière de revenu minimum en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté). Voir European Parliament (2017).

30. Conseil des Communautés européennes (1992), recommandation 92/441/CEE du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale (JO L 245 du 26 août 1992).

dispositifs mis en place par des régions). Et n'a pas non plus changé grand-chose depuis 1992 la profusion des « stratégies », « processus » ou « paquets » sur les questions sociales ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Peña-Casas, Ghailani, 2013). Comme semble peu susceptible de modifier la donne la proclamation interinstitutionnelle (Parlement, Conseil, Commission) fin 2017 du « socle européen des droits sociaux », qui prévoit que « des prestations de revenu minimum adéquat doivent être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti. Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail ». Les institutions européennes signataires ont toutefois rappelé expressément que ce socle n'aurait aucune valeur contraignante (Laulom, Lhernould, 2017 ; Patout, 2018a). Ce texte est d'ailleurs une sorte de réitération ou de reprise actualisée des principes de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989, sans plus de valeur juridique. Celle-ci prévoyait déjà que « les personnes exclues du marché du travail, soit qu'elles n'aient pu y avoir accès, soit qu'elles n'aient pu s'y réinsérer, et qui sont dépourvues de moyens de subsistance doivent pouvoir bénéficier de prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle », sans plus de précisions et sans plus d'effets (Patout, 2018b). Peut-être peut-on penser que les recommandations

émanant de l'UE, mais aussi d'autres organisations internationales comme l'OCDE, ont eu des effets sur les RMG en renforçant le cadre de pensée néolibéral, cette fois plutôt dans le sens d'une limitation des montants attribués et de contreparties ou exigences en termes d'activation accrues pour les bénéficiaires (par exemple, l'insistance sur le mot d'ordre « *making work pay* »).

Le rôle, décisif mais très indirect, de l'UE sur les politiques sociales nationales, s'effectue davantage selon nous à travers ses pouvoirs accrus dans le cadre de l'UEM et du renforcement depuis 2011 de la surveillance budgétaire avec les règlements « six packs » et « two packs » (Jolivet *et al.*, 2013), couplés de plus en plus à des exigences en faveur de réformes dites « structurelles » du marché du travail (Ires, 2016 ; Dupuch, 2017). Depuis le tournant de l'austérité à partir de 2010, les pressions sur les dépenses publiques, en particulier les dépenses sociales, se sont accrues, avec une intensité et des effets variables selon les pays. Il est probable que les pressions sur les budgets sociaux ont pu conduire à dégrader les dispositifs de RMG. Mais compte tenu du caractère très résiduel de ces dispositifs et en conséquence de la part qu'ils représentent au regard des autres dépenses sociales³¹, la preuve de cet effet de l'UE, probable s'agissant des pays les plus soumis aux injonctions budgétaires, est difficile à administrer. On peut même penser à de possibles effets en sens inverse dans ce cas. En compensation et pour faire accepter de douloureuses restrictions sur des dispositifs d'assurance

31. En France, les dépenses de RSA (11,1 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB) représentent 1,5 % des dépenses de protection sociale en 2016 (759 milliards d'euros) et en élargissant, l'ensemble des dépenses consacrées à la dizaine de « minima sociaux » (26,2 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB) pour 7 millions de personnes (plus de 10 % de la population) représente 3,4 % des dépenses de protection sociale. Source des données : Drees (2018a, 2018b).

PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES REVENUS MINIMA GARANTIS

sociale (assurance chômage, invalidité, retraites...) permettant de fortes économies budgétaires, l'amélioration des « filets de sécurité » peut être préconisée. L'impact sur les RMG, à travers la surveillance budgétaire, a pu davantage

passer par une diminution des protections assurées par les autres mesures de protection sociale (assurance chômage, invalidité, handicap, préretraites, etc.) et par un report sur les dispositifs d'assistance sociale.