

# Vers un revenu minimum européen ?

## Débats, enjeux et perspectives

Ramón Peña-Casas<sup>1</sup> et Denis Bouget

### Introduction

Les inégalités sociales et la pauvreté n'ont jamais été aussi importantes dans l'Union européenne (UE), et elles ne cessent de s'étendre depuis le début des profondes crises économique et financière que traverse l'Europe. Les politiques budgétaires d'austérité parfois drastiques qui ont été menées par l'UE ont contribué à cette expansion de la pauvreté et des inégalités. Tel est le constat préoccupant qui s'impose pour l'année 2013 (Commission européenne 2014, CPS 2014).

En 2012, ce sont près de 84,1 millions d'Européens qui se situaient en dessous du seuil de pauvreté relative, mesuré à partir du seuil de 60 % du revenu équivalent médian national, soit 16,9 % de l'ensemble de la population. Selon la définition élargie de la pauvreté et de l'exclusion sociale utilisée pour définir l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté que s'est fixé l'UE dans la Stratégie Europe 2020, ce sont plus de 124,5 millions d'Européens qui se retrouvent dans cette situation, soit près d'un Européen sur quatre (24,8 %) (Eurostat 2013). C'est un constat accablant, d'autant plus que depuis le début des crises, l'intensité et la persistance de la pauvreté se sont également aggravées (Commission européenne 2013). Ces moyennes européennes masquent une grande diversité de situations parmi les pays européens. Un phénomène de dualisation progressive oppose surtout les pays du nord aux pays du sud ou « périphériques », avec des convergences à

---

1. Ce chapitre est issu d'un rapport réalisé par l'Observatoire social européen (OSE) à la demande du Groupe des travailleurs du Comité économique et social européen (Peña-Casas *et al.* 2013). Les propos tenus n'engagent bien entendu que les auteurs de ce rapport.

l'intérieur de chaque groupe de pays quelle que soit leur appartenance ou non à la zone euro (Commission européenne 2014).

Si la succession de deux importantes crises financière et économique depuis 2007 a contribué à aggraver la précarité et la pauvreté au sein de l'Union européenne, les dispositifs de protection sociale dans la plupart des États membres ont malgré tout contribué à l'amortissement des effets de la crise. Ils ont été mis à rude épreuve, écartelés entre la plus grande nécessité d'intervention induite par les crises et les contraintes d'austérité budgétaire limitant leurs moyens d'action. Dans un premier temps, suite à la crise financière commencée en 2007, les dépenses sociales ont augmenté pour jouer un rôle de stabilisateur macro-économique. Mais à partir de la crise financière de 2011, la perspective s'inverse. Bien que la situation sociale continue à se dégrader. Les dépenses sociales sont la cible de l'austérité budgétaire et, simultanément, deviennent pro-cycliques (Commission européenne 2014). Les remises en cause des systèmes de protection sociale – jugés dispendieux, inéquitables et inefficaces économiquement – contribuent également à accroître la pauvreté et l'exclusion sociale dans un grand nombre d'États membres. L'aggravation récente de la situation socio-économique dans de nombreux pays européens provient donc d'un effet cumulé de deux phénomènes qui s'alimentent mutuellement : la faible croissance voire la décroissance économique dans un contexte de crise stagnante et la réduction des dépenses sociales et plus largement des dépenses publiques (OCDE 2014, CPS 2014).

Le contexte de crise a particulièrement mis en avant le rôle essentiel joué par le plus modeste et résiduel des instruments de la protection sociale : les dispositifs de dernier recours garantissant un revenu minimum aux citoyens qui ne peuvent plus assurer par eux-mêmes les ressources financières nécessaires pour vivre décemment. Nous focaliserons particulièrement notre attention dans ce chapitre sur les dispositifs universels de revenu minimum garanti (RMG) protégeant la population en âge de travailler. Ces politiques nationales ont permis d'amortir les effets des crises économique et financière et de contenir l'expansion de la pauvreté à des degrés divers, selon leurs efficacités propres et les contraintes qu'ils subissaient du fait de l'austérité (CPS 2013 et 2014).

Les débats sur le revenu minimum au niveau européen se focalisent essentiellement autour de deux grandes questions : l'adéquation financière et l'efficacité dans la lutte contre la pauvreté ou dans les politiques d'intégration professionnelle. L'adéquation de la prestation est un souci vis-à-vis de populations socialement exclues mais aux caractéristiques socioéconomiques très variées. Un autre débat soulève traditionnellement la question de leur efficacité aux regards des impacts sur la pauvreté et l'emploi, tant sous l'angle des (dés)incitants financiers que des critiques liées aux politiques d'activation. Au cours des vingt dernières années, les réformes des politiques sociales ont été cristallisées autour de la nécessité d'un soutien « actif » et « activant » permettant un retour à l'emploi (Weishaupt 2013, Betzelt et Bothfeld 2011).

C'est dans ce contexte morose et très diversifié que la question d'une plus grande solidarité européenne en matière de revenu minimum est posée, prenant la forme d'un instrument européen relatif aux systèmes non-contributifs de revenu minimum à destination de la population en âge et en capacité de travailler<sup>2</sup>. Ce regain d'intérêt est aussi un élément dans un ensemble plus large de protection des personnes. Ainsi, à côté de l'idée d'un revenu minimum européen (EAPN 2014, CES 2013, CESE 2013, Parlement européen 2010, EAPN 2010), voit-on des initiatives autour de l'élaboration d'une assurance chômage à l'échelon européen (voir le chapitre de Fichtner dans cet ouvrage), une volonté d'établir un salaire minimum dans chaque État membre (Commission européenne 2012) ainsi que les initiatives citoyennes pour l'instauration d'une allocation universelle en Europe. Tous ces éléments ne sont pas nouveaux mais la simultanéité de la réflexion et des revendications en ces périodes de crise n'est pas le fruit du hasard. Face à la forte dégradation de la situation sociale au sein de l'UE, les Européens attendent plus que jamais de celle-ci qu'elle soit aussi un vecteur de solidarité et de progrès social.

---

2. Les revenus minima catégoriels (vieillesse...) ou les salaires minima, dont l'organisation et la gestion relèvent des partenaires sociaux, ne sont donc pas considérés dans le cadre de ce chapitre, bien qu'ils puissent intervenir lors de la discussion de certains éléments des systèmes de RMG.

Ce chapitre commence par rendre compte de la situation actuelle des revenus minima en Europe, de leurs similitudes et diversités, ainsi que des limites des politiques nationales (section 1). L'Union européenne elle-même a lancé plusieurs initiatives depuis de nombreuses années (section 2) mais elles ont été confrontées à des difficultés et des blocages institutionnels. Partant de ces deux séries de constats, l'idée renouvelée de la création d'une politique de revenu minimum à l'échelon européen (RMGE) s'avère être une solution de plus en plus souvent réclamée comme manifestation tangible du modèle social européen. La section 3 abordera les objectifs qui peuvent lui être assignés, les efforts financiers qui seraient nécessaires, ainsi que les possibilités d'instauration d'un fonds européen pour le revenu minimum.

## **1. La situation actuelle en Europe**

### **1.1 Politiques nationales : similitudes et diversités**

À l'heure actuelle, 26 des 28 États membres ont instauré des mesures garantissant un revenu minimum à la population en âge de travailler. Les dispositifs nationaux d'assistance ou d'aide sociale ont été développés au cours du temps en suivant diverses logiques répondant aux préoccupations du moment. Les politiques de revenu minimum garanti (RMG) apparaissent progressivement après la seconde guerre mondiale dans plusieurs pays occidentaux comme composants universels et « résiduels » de dernier recours de la protection sociale destinés à offrir une protection aux citoyens temporairement incapables d'assurer un niveau de vie décent ou suffisant par leur travail (Royaume-Uni dès 1948, Finlande en 1956, Suède en 1947, Allemagne en 1961). Après le choc pétrolier des années 1970, caractérisé par l'apparition d'un chômage croissant et celle des « nouveaux pauvres », les dispositifs de RMG introduits ou révisés dans la plupart des pays d'Europe occidentale (BE, FR, DK, IE, UK, NL dans les années 1970 ; FR, LU et SE dans les années 1980) sont caractérisés par un double objectif majeur : à la fois garantir un minimum de ressources et intégrer tout bénéficiaire sur le marché du travail. Cette logique dite « d'activation » a été poursuivie depuis les années 1990 sous diverses formes et appellations, « État social actif », « flexicurité », etc., selon une conception de « pleine citoyenneté » reposant sur l'inclusion sociale et l'intégration active des bénéficiaires de RMG à la vie sociale et

professionnelle de leurs pays (Weishaupt 2013, Betzelt et Bothfeld 2011). Dans les pays d'Europe centrale et orientale, sous l'impulsion notamment de la Banque mondiale, des dispositifs nationaux de RMG ont été créés après la période de transition (1990-2000) de l'économie planifiée de l'ère soviétique vers une économie de marché qui a engendré une forte extension de la pauvreté.

Au terme de ces créations nationales non coordonnées à l'échelon européen, la situation actuelle présente d'une part des similitudes fortes entre tous les systèmes nationaux en Europe et, de l'autre, des différences qui reflètent en partie des types spécifiques.

### **1.1.1 Similitudes**

La diversité apparente de logiques d'intervention et de caractérisation des dispositifs cache en réalité des similitudes nombreuses, fondatrices des systèmes. Leur identification est d'une importance capitale non seulement pour l'analyse des systèmes nationaux mais aussi pour la compréhension et la conception d'une politique européenne future. Les systèmes nationaux :

- sont établis en tant que dispositifs de dernier recours de droit et constituent à ce titre le dernier filet de sécurité de la protection sociale ;
- constituent partout un droit subjectif, dans la mesure où chaque personne n'y accède qu'après en avoir fait la demande ;
- comportent, à des degrés divers, des éléments discrétionnaires (évaluation en partie subjective des besoins par des commissions d'évaluation) ;
- comportent tous, à des degrés divers, des obligations de disponibilité et de recherche active d'emploi pour ceux qui sont en capacité de travailler ;
- sont accessibles uniquement sous conditions de ressources pour mener une vie décente ou couvrir leurs besoins minimaux ;
- prennent partout la forme d'un montant différentiel entre les ressources du ménage et un seuil de référence fixé de manière légale ou réglementaire ;
- offrent des montants ajustés selon les caractéristiques du ménage en termes de (cumul de) revenus, de taille et de composition ;

- accordent des prestations sans limite de durée ;
- sont accessibles à tous les nationaux et à tous les citoyens d'un autre État membre lorsqu'ils sont devenus résidents légaux du pays ;
- sont partout financés par les impôts (Peña-Casas *et al.* 2013).

L'élaboration d'un système futur de revenu minimum européen, présenté dans les sections suivantes, s'inspire largement de ces caractéristiques très ancrées idéologiquement et techniquement dans les politiques nationales. Elles sont à la fois une source d'inspiration du nouveau modèle mais aussi un ensemble de contraintes probables.

### 1.1.2 Diversités nationales

Si les caractéristiques communes paraissent très nombreuses, des différences existent également sur les organisations institutionnelles, le niveau de rétribution, l'âge d'admissibilité, les éléments du revenu pris en compte, la composition de la famille ou du ménage, les conditions d'activation, etc. Ces différences parfois très sensibles entre les pays ont conduit à dresser des typologies qui permettent à la fois de rendre compte de similitudes internes et aussi de différences structurelles entre les pays. Plusieurs tentatives de typologies ont été entreprises sur la base de critères tels que les structures institutionnelles, le niveau de couverture de la population, la conditionnalité d'accès ou le niveau de rétribution. L'exercice est d'autant plus malaisé que les dispositifs de RMG européens ont connu de nombreuses réformes ces 20 dernières années, surtout depuis les récentes crises (Bahle *et al.* 2011, Marchal *et al.* 2011). Parmi ces nombreuses typologies, nous retiendrons celle de Crepaldi *et al.* (2010), qui se fonde sur le degré d'universalité des dispositifs. Deux grands groupes sont distingués. Un premier groupe comprend les pays où le RMG est un système universel qui soutient toutes les personnes qui sont sans ressource suffisante. Dans ces pays, le RMG est le seul (ou principal) dispositif de soutien. Le deuxième groupe inclut les pays où les RMG sont des systèmes de dernier recours pour ceux qui ont déjà épuisé toutes les autres possibilités d'accès à des dispositifs plus catégoriels. Ces pays se caractérisent par la combinaison d'un RMG général avec plusieurs dispositifs ciblant des populations particulières. Au total, les pays européens se répartissent sur un continuum (représenté par les points) au sein de ces deux groupes selon leurs degrés d'universalité. À côté de ces deux grands groupes, il faut

ajouter le groupe formé des pays disposant uniquement de dispositifs locaux et/ou couvrant seulement certaines catégories de la population.

Tableau 1 **Typologie des dispositifs européens de RMG au 1<sup>er</sup> janvier 2013**

Universels		Dernier recours		Locaux et/ou catégoriels
●●●●	●●●	●●	●	
BE FR LU MT PT RO	AT BG CZ DK LV PL	CY EE FI HU NL SK SI SE	DE IE UK LT ES HR	GR IT

Source : Peña-Casas *et al.* 2013 d'après Crepaldi *et al.* 2010 ; basé sur les données de MISSOC (Mutual Information System on Social Protection)

## 1.2 Préoccupations et limites des politiques nationales

Comme nous l'avons noté précédemment, les débats sur le revenu minimum au niveau européen sont centrés essentiellement sur deux grandes questions, d'une part l'adéquation de la prestation aux personnes concernées, à savoir le niveau suffisant au regard de la diversité des situations et son intégration dans un ensemble structuré de protection contre la pauvreté et les aléas sociaux, d'autre part, l'efficacité du dispositif, efficacité externe vis-à-vis de son lien avec les politiques d'activation et efficacité interne au regard du niveau très élevé de non-recours au dispositif.

### 1.2.1 Une politique adéquate ?

Les débats sont focalisés sur le revenu minimum en tant qu'élément central de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le soutien à un revenu adéquat (Veit-Wilson 1998) est en effet considéré comme essentiel pour vivre dans la dignité, comme un filet de sécurité évitant aux personnes en fin de droits de tomber dans le dénuement, et comme un soutien indispensable pour les groupes les plus vulnérables leur permettant de participer activement à la vie de leur communauté ou de leur société. Plus traditionnellement, le revenu minimum a aussi pour fonction de garantir la couverture des besoins fondamentaux, rôle important pour atténuer l'impact social de la récession, pour maintenir le pouvoir d'achat des consommateurs voire pour relancer l'économie.

Les dispositifs de RMG sont un dernier rempart essentiel dans la lutte contre la pauvreté, mais ils ne sont qu'un des éléments d'un dispositif intégré plus large de protection sociale. Leur rôle dans la lutte contre la pauvreté doit ainsi être nuancé par deux limites. D'une part, les dispositifs de RMG n'atteignent pas tous les ménages pauvres. Si l'on excepte un petit groupe de pays dans lesquels 7 à 9,9 % de la population en âge de travailler (LT, EE, PL) reçoivent un revenu minimum, la proportion de bénéficiaires est inférieure à 5 % dans les autres pays en 2011, d'où un écart considérable entre l'étendue de la population percevant un RMG et celle de la population en situation de pauvreté relative selon le seuil de 60 % du revenu médian national. Cette différence s'explique en grande partie par la proportion importante de non-recours au droit au RMG (voir plus loin). D'autre part, les revenus provenant du RMG ne représentent souvent qu'une part assez faible du revenu des ménages pauvres (moins de 10 % du total). Les autres transferts sociaux ainsi que les revenus du travail constituent quasiment trois-quarts du revenu des ménages européens pauvres en 2011. Cependant le RMG constitue une proportion plus importante du revenu total des ménages en grande pauvreté (sous le seuil de 40 %), ce qui confirme son rôle de dernier recours (Peña-Casas *et al.* 2013).

Le problème de l'adéquation est d'autant plus délicat que les politiques de revenu minimum s'insèrent dans un cadre plus général et structuré dû à la nature multidimensionnelle de la pauvreté (Commission européenne 2008) et à la diversité des groupes sociaux : les travailleurs pauvres, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les sans-abris, etc. (Immervoll 2010). Dans la plupart des cas, le soutien purement économique n'est pas suffisant pour leur permettre de sortir d'une situation de pauvreté et d'exclusion sociale ; une intervention complexe et personnalisée est souvent requise. Si la plupart des schémas d'aide s'accordent à lister les politiques nécessaires (éducation, logement, etc.), leur articulation semble laissée à l'initiative des acteurs nationaux et locaux, mais sans véritable message sur la gestion des priorités.

Selon Frazer et Marlier (2009), la plupart des États membres n'ont pas clairement défini leur dispositif comme revenu minimum adéquat assurant le droit d'une personne à vivre dignement. Il existerait dès lors différentes compréhensions de l'adéquation dont il faudrait tenir compte : types de revenus, couverture de la population, accès aux



différents systèmes existants et, surtout, réponses politiques apportées au problème (EAPN 2010). L'efficacité des transferts de la protection sociale dans la réduction de la pauvreté est très variable selon les États membres et ces différences reflètent partiellement les différences entre RMG nationaux. Le niveau de rétribution qu'assure le RMG est très variable aussi selon les pays. Nulle part dans l'UE il n'atteint le seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian et dans 17 États membres le niveau du RMG est même inférieur au seuil de grande pauvreté de 40 % (Peña-Casas *et al.* 2013).

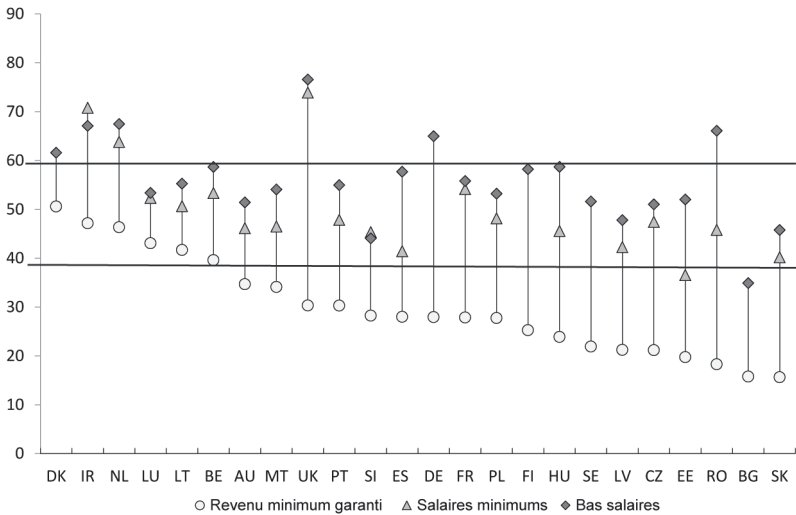
### 1.2.2 Une politique efficace ?

Durant ces vingt dernières années, les débats sur les politiques sociales en direction des plus démunis ont été cristallisés autour de la nécessité d'un soutien « actif » et « activant » (Weishaupt 2013, Betzelt et Bothfeld 2011). Dans ce contexte, le dogme du « travail rémunérateur » (Make Work Pay) a fortement dominé l'élaboration des politiques européennes et nationales en matière d'activation. Ce dogme a aussi fortement contraint le débat sur le niveau des allocations sociales, le cantonnant à une opposition simpliste entre montant des allocations et bas salaires. La crainte des effets désincitants des RMG sur le retour à l'emploi repose sur une supposée tension contradictoire entre RMG et salaires. Le RMG doit être généreux, pour contrer la pauvreté, mais limité, en tout cas nettement inférieur au salaire minimum ou aux bas salaires qui sont généralement les portes d'entrée sur le marché du travail. Le graphique 1 illustre cette tension contradictoire. Il indique la relation, en termes nets, entre RMG, salaires minima (là où ils existent de manière statutaire) et bas salaires en proportion du revenu médian des ménages<sup>3</sup>. Il s'agit d'une moyenne de plusieurs types de ménages.

---

3. Les bas salaires nets sont calculés comme étant égaux au seuil de 50 % du salaire moyen. Dans la définition de l'OCDE, les RMG font apparaître les droits à prestations des personnes seules ne disposant d'aucune autre source de revenu et qui n'ont donc plus droit aux allocations de chômage. Toutes les prestations en espèces pertinentes sont prises en compte (aide sociale, prestations de parent isolé, autres prestations familiales et, selon ce qui est indiqué, aides au logement), de même que les impôts sur le revenu et les cotisations sociales le cas échéant.

Graphique 1 **RMG, salaires minimums et bas salaires en proportion du revenu équivalent médian des ménages (%) – valeurs nettes – 2011**



Source : Peña-Casas *et al.* (2013), basé sur les données Prestations et Salaires de l'OCDE.

Les montants nets du RMG sont partout inférieurs au seuil de pauvreté de 60 %. Dans de nombreux pays ils n'atteignent même pas le seuil de grande pauvreté à 40 % (excepté DK, IR, NL, LU, LT, BE). Ensuite, quasiment partout les salaires minima et les bas salaires évoluent dans la bande des seuils de pauvreté, constat préoccupant à l'égard de l'emploi comme mode de prévention ou de sortie de la pauvreté. Seuls l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays Bas possèdent des salaires minima nettement supérieurs au seuil de 60 %. Dans plusieurs pays, le salaire minimum net est même proche du seuil de pauvreté de 40 % (ES, LV, SK, RO) voire en dessous (EE), ce qui est aussi le cas de la Bulgarie pour les bas salaires. On peut dès lors s'interroger sur le caractère incitatif des salaires minima et des bas salaires qui sont inférieurs au seuil de pauvreté. S'ils constituent certes une amélioration du revenu des personnes pauvres qui retrouveraient un emploi dans ces conditions salariales, contrairement aux discours vantant l'efficacité sociale des politiques incitatives d'activation, ils ne suffisent cependant pas à échapper à la pauvreté par eux-mêmes.

Si les politiques dites de « welfare-to-work » peuvent s'avérer efficaces pour augmenter le niveau d'emploi des bénéficiaires du RMG, ce sont principalement celles qui consacrent des budgets élevés (accompagnement personnalisé, développement du capital humain) qui ont le plus d'efficacité durable (Immervoll 2010). Cependant, les États membres ont plutôt eu tendance à conditionner le versement du revenu minimum aux mesures d'aide à l'emploi et aux mesures d'activation, restreignant ainsi l'accès aux allocations et aux services sociaux. Cette tendance s'est traduite par des réductions dans les aides sociales et les aides à l'emploi versées aux chômeurs et aux inactifs dans le but de renforcer l'incitation à l'emploi (Frazer et Marlier 2009). Le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN), a souligné l'impact négatif de ces politiques sur les personnes sans emploi (EAPN 2010). Selon l'ONG, les gouvernements instrumentalisent les aides pour forcer les personnes à accepter un emploi dans le but de faire augmenter les taux d'emploi et de réduire le nombre d'allocataires sociaux. Cette tendance est renforcée par la conjoncture économique, surtout en 2013. Dans un contexte marqué par la faiblesse des marchés de l'emploi, les politiques d'activation mettent les personnes titulaires d'un revenu minimum en compétition avec les autres chômeurs (Immervoll 2010); elles rencontrent *de facto* de plus grandes difficultés d'emploi que celles qui bénéficient d'allocations de chômage (Immervoll et Richardson 2011). Les obligations de recherche active d'emploi renvoient aussi au problème des sanctions qui sont appliquées en cas de non-respect de celles-ci (suspension ou réduction des prestations, voire exclusion), qui posent d'autant plus question que le RMG est le dernier filet de la protection sociale.

Une des conséquences négatives de cette évolution est illustrée par l'existence d'un taux élevé de non-recours au revenu minimum qui plonge une partie de la population vulnérable dans des zones de non-droit, dans des marchés du travail parallèles et illégaux, ou bien encore la laisse aux bons soins des associations caritatives.

### **Une couverture suffisante ?**

La quasi-totalité des pays européens ont des dispositifs de RMG et reconnaissent, tant dans leurs constitutions nationales qu'au travers de conventions internationales, que cette protection est un droit fondamental des individus. Pourtant, dans la réalité, de nombreux individus n'en bénéficient pas, ce qui soulève la question cruciale à la fois

en matière d'efficacité et d'équité des politiques publiques, du non-recours (non-take up) aux prestations sociales, en particulier celui qui touche le revenu minimum. Malgré son importance, le non-recours reste un sujet relativement peu étudié à ce jour et, souvent, ne semble pas être une priorité des gouvernements (Nelson 2013, Hernanz *et al.* 2004). Le non-recours peut être une situation volontaire ou non, provoquée par l'interaction de nombreux facteurs<sup>4</sup>. Matsaganis *et al.* (2008) passent en revue la littérature existante et relèvent que le taux de non-recours à l'assistance sociale varierait entre 40 et 60 % selon les dispositifs et pays étudiés. Se fondant sur les rapports du réseau européen d'experts de la lutte contre la pauvreté, Frazer et Marlier rapportent des chiffres similaires. Ils soulignent également que le risque de non-recours affecterait plus particulièrement certains groupes sociaux (femmes, couples, jeunes, personnes peu éduquées, migrants) et aussi certaines régions plus rurales au sein des pays (Frazer et Marlier 2009). En dépit des difficultés de mesure et des incertitudes dans les estimations, une conclusion s'impose : l'ampleur du non-recours au revenu minimum. Approximativement, un bénéficiaire potentiel sur deux n'a pas recours au RMG, alors qu'il serait en droit de le recevoir.

Dans le contexte actuel, le véritable défi politique et social que représente le non-recours se pose avec d'autant plus d'intensité que dans la plupart des pays européens les politiques sociales et de lutte contre la pauvreté deviennent de plus en plus ciblées sur des groupes particuliers induisant donc une plus grande conditionnalité de l'offre sociale, ciblage parfois justifié dans les discours au nom de la lutte contre la fraude sociale ou le « welfare tourism » (Warin 2012).

## **2. RMG et UE : situation actuelle**

Dans le domaine social, toute intervention directe de l'UE est assujettie à une décision à l'unanimité du Conseil de l'UE et au respect des principes de subsidiarité (l'Union n'agit que si les objectifs de l'action

---

4. Warin (2010), définit trois formes principales du non-recours : La non connaissance (se produit par manque d'information de l'existence ou du mode d'accès à un dispositif. Elle a pour conséquence la non-proposition du prestataire) ; La non demande (une personne éligible et informée est un non-recours car elle n'a pas demandé la prestation par choix ou par contrainte) ; La non réception (une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou que partie).

proposée ne peuvent pas être atteints par les États membres seuls, pour des raisons d'échelle ou d'effets au niveau européen de l'action) et de proportionnalité (l'action n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités). Dès lors, selon les traités, l'UE ne peut qu'émettre des suggestions (recommandations) ou organiser des processus de coopération non contraignants des politiques et d'échange de bonnes pratiques (méthodes ouvertes de coordination, MOC) qui devraient aboutir à une convergence telle qu'elle a été promue dans les recommandations (Recommandation du Conseil en 1992 sur la convergence des objectifs) et stratégies européennes (Lisbonne, Emploi et croissance et Europe 2020). Cet argument juridique de la subsidiarité qui donne compétence aux États membres dans le domaine de la protection sociale est généralement invoqué pour expliquer la relative absence des institutions européennes dans la lutte contre la pauvreté.

Face aux difficultés et à la dégradation des politiques nationales, l'idée de la création d'un revenu minimum européen apparaît comme une nouvelle solution d'autant plus justifiée politiquement que l'Union européenne est souvent accusée d'être à l'origine de cette paupérisation. Elle s'inscrit donc dans une perspective de solidarité européenne et, à ce titre, est portée au niveau européen par les représentants de la société civile (EAPN 2014 et 2010), des syndicats (CES 2013) ainsi que par plusieurs institutions européennes (CESE 2013, Parlement européen 2010). C'est la raison pour laquelle, avant même d'aborder la question de la création future d'un revenu minimum garanti européen, il est nécessaire de revenir sur les initiatives qui ont déjà été prises par les institutions européennes dans les décennies précédentes.

## 2.1 Un long débat européen

Créer un revenu minimum européen suppose une architecture juridique dont plusieurs prémisses jalonnent les trente dernières années. Le droit à un revenu minimum permettant de vivre dignement est un droit humain fondamental reconnu en tant que tel dans diverses conventions internationales et chartes européennes auxquelles l'UE, et particulièrement

ses États membres, adhèrent<sup>5</sup>. Ce droit est aussi reconnu, avec des nuances diverses, dans l'ensemble des constitutions nationales dans l'UE (Peña-Casas *et al.* 2013). Il s'agit donc d'un droit historiquement bien ancré dans l'ordre légal européen, et pourtant il a fallu attendre le début des années 1990 pour que le sujet du revenu minimum garanti soit évoqué sur la scène européenne, tout en restant axé sur des initiatives non contraignantes pour les États membres.

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée à Strasbourg le 8 décembre 1989, proclame le droit des travailleurs à des prestations de sécurité sociale suffisantes<sup>6</sup>. De plus, les personnes exclues du marché du travail et qui sont dépourvues de moyens de subsistance doivent pouvoir bénéficier de prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle (Commission européenne 1990). En 1992, la Commission européenne propose une directive sur le revenu minimum, rétrogradée en une « recommandation du Conseil européen portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale » (Conseil des Communautés européennes 1992). L'adoption de ce texte a symbolisé une tentative d'insérer une dimension sociale au marché unique émergent. La recommandation demande aux États membres de reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine. Ce droit devrait être mis en œuvre dans le cadre des stratégies politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale et implique, si nécessaire, des réformes des systèmes de protection sociale. Dans cette optique, la recommandation définit un certain nombre de principes et de lignes directrices. Au moment de son adoption, huit des douze États membres avaient déjà introduit un revenu minimum garanti (exceptions : Italie, Grèce,

---

5. Les États membres ratifient (ou pas) un certain nombre (en général pas toutes) de conventions de l'OIT. L'UE ne peut pas les ratifier car, jusqu'en 2009, elle n'avait pas la personnalité juridique pour le faire. Mais « l'UE participe activement dans les discussions et les négociations au sein des réunions institutionnelles de l'OIT à Genève (Conférence internationale du Travail, Conseil d'administration) notamment lors de l'adoption des conventions, des recommandations, des résolutions et d'autres textes importants et lors du suivi de l'application des conventions dans certains cas » (<http://www.ilo.org/brussels/ilo-and-eu/lang--fr/index.htm>).

6. Les dispositions de la Charte ont été reprises par le traité de Lisbonne (article 151 du traité sur le fonctionnement de l'UE) et par la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui, elle, fait partie du traité et qui est juridiquement contraignante.

Portugal et Espagne). La recommandation de 1992 pouvait dès lors être perçue comme invitant principalement ces États membres à instaurer un système de protection des revenus (Cantillon et Van Mechelen 2013) et a eu, par exemple, une influence directe pour l'adoption d'un revenu minimum au Portugal en 1996.

Après presque 15 ans d'inaction, voire d'oubli, au début des crises financière et économique en 2007-2009, et suite à une campagne intensive de la société civile européenne (EAPN) pour promouvoir l'idée d'un revenu minimum européen, la Commission a relancé la question des dispositifs de revenu minimum nationaux sous l'angle de l'inclusion active (Frazer et Marlier 2010), dans une « Recommandation du 3 octobre 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ». Cette stratégie d'inclusion sociale active repose sur trois piliers en principe d'égale importance : un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion (activation sociale) et l'accès à des services (sociaux) de qualité. Elle se réfère explicitement aux critères arrêtés dans la recommandation du Conseil de 1992 qui « demeure un instrument de référence pour l'action communautaire » (Commission européenne 2008). L'approche fondée sur les piliers de l'inclusion sociale active va par la suite s'imposer progressivement comme référence majeure dans le cadre de la MOC inclusion sociale et la stratégie Europe 2020. Mais, fidèle aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, elle demeure de la compétence des États membres au travers de son pilier sur l'activation des bénéficiaires sociaux (Frazer et Marlier 2013).

Au même moment, dans sa résolution du 6 mai 2009 sur l'Agenda social renouvelé, le Parlement européen souligne le besoin de moderniser et de réformer les systèmes de sécurité sociale en vue d'éradiquer la pauvreté à long terme et d'instaurer un dispositif de revenu minimum adéquat. En 2010, année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Parlement européen, dans sa résolution du 20 octobre 2010, proclame la nécessité « du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe », appelé revenu minimum adéquat, établi au minimum à 60 % du revenu médian dans chaque État membre (Parlement européen 2010). À la demande de la présidence belge de l'UE en 2010, le Comité économique et social européen précise encore un peu plus le contour du revenu minimum garanti national. L'instauration d'un revenu minimum devrait être

envisagée dans le cadre de politiques d'inclusion sociale active et d'accès à des services sociaux de qualité (CESE 2011). Dans un avis d'initiative adopté en 2013, le CESE demande l'instauration d'un revenu minimum européen, soutenu par un fonds spécifique de solidarité (CESE 2013).

Mais, au-delà de ces demandes, la Commission reste relativement inactive sur le sujet. Dans le cadre du lancement en 2010 de la stratégie Europe 2020 et de l'instauration de la « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Commission européenne 2010), il n'est pas fait la moindre mention ni d'un revenu minimum garanti ni d'une quelconque initiative législative sous forme contraignante dans le domaine de l'inclusion sociale (Peña-Casas 2012). En 2013, la Commission, prend l'initiative d'un « paquet pour l'investissement social » (Commission européenne 2013). Reprenant les piliers de l'inclusion sociale active, la communication appelle les États membres à fixer des budgets de référence assurant des moyens de subsistance adéquats tenant compte des modèles de consommation, des différentes situations et des types de ménages. Elle invite les États membres à répercuter les progrès réalisés en ce sens dans les programmes nationaux de réforme (PNR).

L'idée d'un instrument juridique contraignant sur le revenu minimum européen et d'une action sur les dispositifs nationaux est toujours revendiquée par la société civile (EAPN 2013). Parallèlement, le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats (CES) adopte, le 23 avril 2013, un texte selon lequel « la CES soutient l'introduction d'un revenu social minimum dans tous les États membres sur base de principes européens communs » (CES 2013).

L'examen de cette succession de textes dont la force juridique est faible doit être complété par celui des traités et des directives. La « solidarité » figure parmi les valeurs sur lesquelles est basée l'Union (Art. 2 TCE) et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale figure parmi les principaux objectifs de l'Union (Art. 3 TCE). L'une des nouveautés du traité de Lisbonne (2009) est d'accorder à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « la même valeur juridique » que celle des traités, mais elle demeure un texte séparé qui n'est pas incorporé dans les traités (Art. 6§1 TUE). L'article 9 TFUE sur la « clause sociale horizontale » stipule que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et ses actions, l'Union prend en compte



les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». La clause sociale horizontale ne transfère néanmoins aucune nouvelle compétence à l'UE. Elle ne peut donc être utilisée comme base légale pour la mise en place d'une politique sociale proactive et complète qui couvrirait tous les domaines énumérés dans l'article.

De nombreuses dispositions des traités européens se réfèrent explicitement aux objectifs de l'UE dans la lutte contre l'exclusion sociale (Art. 3 (3) TUE). Néanmoins, la formulation d'objectifs ne suffit pas en soi pour accorder à l'Union européenne le pouvoir d'adopter un instrument juridique contraignant obligeant les États membres à légiférer en matière de revenu minimum car, même si la base légale est acceptée, les mesures adoptées doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. De ces principes, il découle que dans le domaine de la protection sociale, les États restent responsables de la structure et du contenu de leurs dispositifs de revenu minimum ou de leurs systèmes de sécurité sociale garantissant un revenu minimum.

La base légale d'une action légalement contraignante de l'UE ne peut être trouvée que dans le Titre X du traité de Lisbonne dédié à la politique sociale et, plus particulièrement dans l'article 153 TFUE. Mais si celui-ci mentionne explicitement la lutte contre l'exclusion sociale parmi les domaines dans lesquels l'Union soutient et complète l'action des États membres pour réaliser les objectifs énoncés à l'article 151 TFUE sous forme de « mesures destinées à encourager la coopération » (Art. 153.1 (j)), il exclut la lutte contre la pauvreté des domaines dans lesquels elle peut soutenir et compléter l'action des États membres par voie de directives établissant des prescriptions minimales dans le domaine de la sécurité sociale (Art. 153.2 (b)). Dans l'état actuel des traités, le seul domaine où de telles prescriptions sont possibles concerne la population particulière des « personnes exclues du marché du travail » (Art. 153.1 (h)), ce qui exclurait du champ d'application les personnes en incapacité de travailler (Peña-Casas *et al.* 2013). La mise en œuvre d'un instrument européen contraignant au niveau national serait néanmoins complexe, dans la mesure où les dispositifs nationaux de RMG ne distinguent généralement pas ces deux populations. La voie politique reste possible, mais elle ne pourrait se concrétiser qu'après

une initiative de la Commission européenne et avec l'approbation du Parlement européen et du Conseil de l'UE unanime dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Il s'agit donc aussi d'une question de volonté politique. Cependant, jusqu'à présent, à l'exception de la recommandation de 1992 sur les ressources suffisantes, les discours et les textes de la Commission ou du Conseil européen évitent de promouvoir un revenu minimum européen.

### **3. Construction d'un revenu minimum garanti européen**

La première question posée par la création d'un revenu minimum européen est sa nature et sa formulation par rapport aux dispositifs nationaux actuels. Elle implique aussi de dénouer un écheveau politique complexe (Vandenbroucke *et al.* 2013). Un simple transfert du niveau national vers le niveau européen paraît impossible compte tenu des différences entre les pays d'une part, des blocages institutionnels déjà cités de l'autre. Les principes généraux de garantie des ressources suffisantes pour vivre décemment sont régulièrement énoncés dans les chartes et les traités. Fondé sur ces finalités, un revenu minimum garanti européen (RMGE) devrait être construit sur des objectifs plus précis qui permettraient de mieux établir les instruments de mise en œuvre et d'évaluer l'effort financier à la fois national et européen des dispositifs.

#### **3.1 Objectifs**

Créer un revenu minimum repose toujours sur des considérations doctrinales concernant la pauvreté, en particulier ses formes jugées comme des situations socio-économiques anormales, iniques, insupportables et collectivement inadmissibles (Veit-Wilson 1998). Son élaboration à l'échelle européenne suppose de concevoir un certain type de prestation en espèces attribuée aux ménages les plus démunis, selon une architecture associant les institutions européennes et celles des États membres.

##### **3.1.1 Objectif 1 : vers une référence européenne de revenu minimum**

Le RMGE est une prestation en espèces soumise à conditions de ressources, correspondant à la volonté maintes fois répétée dans les déclarations, d'assurer des ressources permettant de garantir une vie décente et de couvrir les besoins fondamentaux des personnes.

### **Un revenu minimum établi au regard des seuils de pauvreté relative**

La mesure de la pauvreté relative en Europe s'appuie sur deux seuils, celui à « 60 % » et celui de grande pauvreté fixé à 40 % du revenu médian national. Le choix du seuil à 60 % du revenu médian est justifié par son usage comme seuil officiel de la pauvreté en Europe et parce qu'il est revendiqué comme objectif d'un revenu minimum par l'ensemble des associations de lutte contre la pauvreté. Il est devenu réellement un *benchmark* de référence. Ensuite, face à l'accroissement des travailleurs pauvres (Fraser *et al.* 2011), construire un revenu minimum européen sur la base d'un seuil fixé à 60 % du revenu médian obligerait nombre de pays à reconsidérer leur salaire minimum (Graphique 1) et à inciter les partenaires sociaux à réévaluer l'ensemble des salaires et tout particulièrement les salaires minima. Ce seuil pourrait devenir un but à atteindre progressivement, en tenant compte des particularités des pays, de la forme du dialogue social entre les partenaires sociaux et, aussi, de l'existence d'autres types de minima en faveur des inactifs (personnes âgées, handicapés).

Le seuil à 40 % du revenu médian est généralement considéré comme une mesure de la grande pauvreté. Il s'agit d'un « plancher », assimilé le plus souvent à un seuil minimal de subsistance. Depuis plusieurs années, toutes les associations caritatives relèvent la montée de formes de pauvreté extrême en dépit de toutes les politiques qui ont été développées pour lutter contre l'exclusion sociale. Ensuite, face à l'ensemble des critiques dont l'Union européenne est actuellement l'objet, en particulier la Commission et le Conseil, lancer une grande politique de lutte contre la grande pauvreté sous l'égide de l'Union européenne affaiblirait les résistances politiques nationales, soucieuses de leurs prérogatives en matière de protection sociale mais de plus en plus en difficulté pour les assumer au regard des grands principes des Droits de l'Homme. Cependant, ce seuil de 40 % du revenu médian demeure une mesure de la pauvreté relative et donc ne peut pas systématiquement garantir un niveau de revenu suffisant pour assurer la satisfaction des besoins fondamentaux. Ainsi, du fait des crises socio-économiques, le seuil de pauvreté relative a diminué dans un tiers des États membres entre 2008 et 2012 (Commission européenne 2014).

### **3.1.2 Objectif 2 : réduire les écarts entre le revenu minimum national et le seuil de pauvreté dans chaque pays**

À défaut de pouvoir établir un véritable revenu minimum paneuropéen, uniforme sur l'ensemble des États membres de l'Union européenne, un objectif qui pourrait avoir quelque succès politique serait d'améliorer la situation dans un grand nombre de pays tout en conservant un cadre national de revenu minimum. La politique de l'UE aurait pour objectif prioritaire le comblement graduel de l'écart entre le revenu minimum actuel et le seuil de grande pauvreté dans une première phase et d'établir un RMGE égal au niveau du seuil de grande pauvreté pour tous les pays qui n'atteignent pas ce niveau. Dans une seconde phase, l'objectif à terme serait d'atteindre le seuil de 60 %. Par exemple, dans les pays où le seuil de 40 % est déjà atteint (DK, NL, LU, LT, BE), un processus gradué aurait pour ambition d'aboutir à un revenu minimum au moins égal au seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian. Ainsi que le demande le CESE dans son avis de 2013, un fonds européen de solidarité devrait être créé pour soutenir les États membres dans cette démarche (CESE 2013).

### **3.1.3 Objectif 3 : articuler le RMGE aux minima nationaux**

La question posée est de savoir comment, matériellement, le RMGE s'articulerait avec le minimum national, non seulement du point de vue du montant, mais aussi des critères d'attribution. À la différence de l'implémentation d'un système d'allocation universelle, la création d'un revenu minimum européen, quelle qu'en soit la forme, nécessite de réformer la gouvernance multi-niveau du dispositif. L'Union européenne ne disposant pas d'une organisation administrative propre à l'échelon de chaque pays, elle ne peut que suivre les politiques nationales, avec la possibilité de demander des modifications sur les critères discriminatoires qui paraissent les plus discutables. La liste des similitudes entre les dispositifs nationaux actuels (voir section 1.1.1) devrait être réexaminée et permettrait d'identifier la source des blocages et des dysfonctionnements.

Dans ce contexte demeurant national, seuls les demandeurs d'un pays, à savoir les nationaux et les résidents légaux, percevraient le RMGE, sous conditions de ressources modifiées par l'accord européen. L'administration du RMGE serait assurée par les services ou bureaux locaux, réformés sans doute pour plus d'efficacité (non-recours) dans le contrôle et la qualité de la réponse sociale. Ainsi, à la différence des

expériences pilotes de lutte contre la pauvreté entreprises par la Commission européenne dans les années 1970 et jusqu'en 1994 (Room 2014), le principe de subsidiarité serait largement respecté, y compris la politique d'activation qui constitue un des piliers de la recommandation de 2008. Un fonds européen de solidarité pour le revenu minimum viendrait en soutien des États membres pour rattraper le différentiel avec le seuil de pauvreté de 60 %.

Pour inciter les pays à un tel financement, le recours au fonds européen de solidarité pourrait être assorti de conditions d'engagement politique et financier des États membres demandeurs, ainsi que d'un calendrier d'exécution du rattrapage du seuil de pauvreté, avec des objectifs intermédiaires. Pour les États membres qui seraient déjà proches du seuil de 60 %, le fonds pourrait alternativement être utilisé pour financer l'amélioration des services sociaux ou le recours aux dispositifs, une fois que le RMG aurait atteint le seuil de pauvreté. Le fonds contribuerait ainsi au soutien de l'adéquation du revenu et de la qualité des services, deux des piliers de l'inclusion sociale active prônée dans la recommandation de 2008. Le pilier de l'activation sociale demeurerait couvert par le Fonds social européen (FSE).

#### **3.1.4 Objectif 4 : réduire le non-recours au droit**

Les instruments non contraignants existants pourraient avantageusement être utilisés pour inciter les États membres à progresser dans ce domaine sur la base d'échanges et de pratiques. La question du non-recours pourrait ainsi être explicitement intégrée parmi les objectifs communs de lutte contre la pauvreté, toujours d'actualité dans la méthode ouverte de coordination « inclusion sociale ». Le nouveau programme financier pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), doté de près de 920 millions d'euros pour la période 2014-2020, permet de financer des activités de coopération transnationales, de recherche, d'expérimentation ou d'innovation sociale pour l'amélioration des dispositifs sociaux. Cette source de financement pourrait donc être avantageusement utilisée pour mieux comprendre et combattre le non-recours qui constitue tant une injustice que le déni d'un droit fondamental. Sa réduction devrait aussi être inscrite comme un objectif transversal dans l'ensemble de la MOC sociale (protection sociale, inclusion sociale, santé), d'autant plus que dans la politique de revenu minimum, elle se prête particulièrement bien à l'expérimentation sociale.

## 3.2 Efforts financiers

Une objection potentielle à la création d'un RMGE et d'un fonds européen pour le revenu minimum serait le coût d'une telle initiative, particulièrement dans le contexte de restriction des dépenses publiques. C'est pourquoi il convient préalablement de fixer certains ordres de grandeur. En 2010, les dépenses dans des dispositifs nationaux de RMG représentaient environ 27,8 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne<sup>7</sup>, soit 0,23 % du PIB européen, 0,8 % du total des dépenses de protection sociale, et une dépense de 48,3 euros par habitant (Peña-Casas 2013).

Un premier groupe de pays est caractérisé par des pourcentages de dépenses pour les RMG élevés, allant de 2,4 % du total des dépenses en République slovaque à 4,9 % à Chypre. Ce groupe inclut aussi la Lituanie (2,9 %) et les Pays-Bas (4,2 %). Dans un second groupe de pays (BE, SI, LU, IE, RO, FR, DK, PT, FI, SE), le poids du RMG représente de 1 à 2 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale. Dans le reste des pays européens, le RMG équivaut à moins de 1 % du total des dépenses de protection sociale. Au total, les montants globaux de financement des RMG sont très faibles en comparaison des dépenses totales de la protection sociale. Dès lors, leur revalorisation dans un schéma européen ne devrait pas nécessiter un effort financier massif susceptible d'engendrer une opposition politique de blocage.

Pour estimer les coûts et les efforts financiers nécessaires qu'impliquerait la hausse des niveaux actuels de RMG vers les seuils de pauvreté, nous retiendrons ici quatre des neuf scénarii envisagés dans le rapport de Peña-Casas *et al.* (2013). Ces scénarii tiennent à la fois compte de la hausse nécessaire du RMG et d'hypothétiques améliorations du recours au droit. L'effort financier à réaliser est calculé en proportion de la richesse totale (PIB) mais aussi du revenu disponible brut des ménages, selon des hypothèses qui sont envisagées en termes de redistribution<sup>8</sup>.

---

7. Ni l'Italie ni la Grèce ne disposent de dispositifs de RMG. La Croatie n'est pas encore incluse dans les données MISSOC.

8. Pour une présentation détaillée de la méthodologie et des autres scénarii voir le rapport de Peña-Casas *et al.* (2013).

Tableau 2 Montants nécessaires pour réaliser le RMGE – UE 25, 2011

	Montant supplémentaire nécessaire (millions d'euros)	Coût actuel (millions d'euros)	Coût total (millions d'euros)	Coût supplémentaire		Coût total	
				% du revenu disponible brut	% du produit intérieur brut	% du revenu disponible brut	% du produit intérieur brut
(A) : Seuil 40 % – recours 50 %	17.214,45	30.722,63	47.937,08	0,31 %	0,19 %	0,85 %	0,49 %
(B) : Seuil 40 % – recours 100 %	57.257,3	61.445,3	118.702,6	1,16 %	0,63 %	2,23 %	1,23 %
(C) : Seuil 60 % – recours 50 %	55.965,2	30.722,6	86.687,8	0,91 %	0,56 %	1,45 %	0,85 %
(D) : Seuil 60 % – recours 100 %	114.175,9	61.445,3	175.621,2	1,90 %	1,15 %	2,98 %	1,75 %

Source : Peña-Casas *et al.* (2013).

Dans le cadre d'une aide qui est par définition résiduelle, il est probable que les scénarii qui pourraient mobiliser une majorité d'États membres, sinon leur totalité, seraient ceux d'une garantie de revenu minimum au moins égal au seuil de la grande pauvreté (40 %), dans la ligne des déclarations sur les droits de l'Homme susceptibles d'être mobilisées dans le débat politique et utilisées dans des contentieux. Cette conception aurait aussi pour but de contraindre les États membres à un minimum de solidarité interétatique (voir Art. 2 des traités de l'UE). Le scénario (A) associe un seuil de grande pauvreté (40 %) sans changement de l'efficacité de la prise en charge, c'est-à-dire avec un taux de non-recours moyen égal à 50 %. Au niveau européen, l'effort budgétaire nécessaire pour compléter les RMG actuels afin qu'ils atteignent au moins le seuil de grande pauvreté représenterait environ 17,2 milliards d'euros par an. Il pourrait aisément être absorbé via un financement

public et/ou la fiscalité. Ce scénario, du fait d'un fort taux de non-recours, est à la fois injuste puisqu'une proportion élevée des ayants droit ne bénéficieraient pas de l'allocation, et inefficace dans la gestion de cette politique.

L'instauration d'un revenu minimum européen devrait aussi avoir pour ambition d'inciter les États à améliorer l'accès au revenu minimum. Dans un système, dont l'efficacité dans l'information, l'accueil et le conseil serait maximale, le taux de recours tendrait idéalement vers les 100 %. Les simulations du scénario (B) indiquent qu'il faudrait y affecter plus de 57,2 milliards d'euros par an au niveau de l'UE pour couvrir les dépenses nécessaires à une hausse du RMG moyen au niveau du seuil de grande pauvreté pour l'ensemble des ayants droit.

Si le seuil de « 40 % » est considéré comme un plancher, l'objectif principal demeure cependant d'établir des politiques concertées multi-niveau qui auraient pour objectif de construire des dispositifs de RMG sur la base d'un seuil de 60 %. Le scénario (C), associant à la fois ce seuil et un taux de recours inchangé, représenterait un investissement plus important, de l'ordre des 56 milliards d'euros. Dans l'hypothèse où le recours serait maximal, l'effort budgétaire nécessaire serait de 114 milliards d'euros par an. Selon les États membres, l'intensité de cet effort peut varier, ce qui nécessite une solidarité européenne en la matière<sup>9</sup>.

Au total, l'UE n'interviendrait pas directement dans la gestion nationale ou locale du revenu minimum. Elle aurait pour fonction d'assurer une harmonisation progressive de plusieurs critères. Certains critères seraient absolus : âge, conditions de résidence, composition de la famille ou échelle d'équivalence. D'autres critères seraient relatifs, en particulier le niveau du seuil de revenu minimum comme condition d'accès à une allocation différentielle, l'établissement d'une politique de réduction de non-recours même si, pour l'instant, les estimations sont encore incertaines. L'effort des États membres serait soutenu par un fonds européen de solidarité pour le revenu minimum.

---

9. La hausse des RMG nationaux vers le seuil de pauvreté de 60 % impliquerait un effort financier inférieur à 1 % du PIB dans la plupart des pays européens, mais dans un petit groupe de pays l'effort serait plus conséquent, entre 1 et 2 % du PIB (PL, EE, SK, CY) (Peña-Casas *et al.* 2013).



### 3.3 Un Fonds européen de solidarité pour le revenu minimum

Plusieurs travaux juridiques, économiques et sociologiques ont jalonné le développement de l'Union européenne afin d'imaginer, de concevoir et de développer une politique sociale européenne qui serait l'expression d'une volonté collective propre. La proposition d'un Fonds européen pour le revenu minimum (FERM) s'inscrit dans la ligne de propositions antérieures telles que le Fonds de solidarité active (Pochet *et al.* 1998) sur le chômage, voire le « serpent social européen » (Dispersyn *et al.* 1992).

À la différence des propositions précédentes, le FERM n'aurait pas seulement une dimension conjoncturelle d'amortissement des chocs asymétriques entre pays mais d'abord une dimension de justice sociale à l'égard des citoyens européens. Il serait un instrument de lutte contre la grande pauvreté sous la forme d'une aide aux pays qui ne peuvent pas garantir à tout citoyen un revenu équivalent à 40 % du revenu médian du pays, tout en tendant vers un revenu équivalent à 60 % comme finalité. Le soutien serait garanti tant que nécessaire, au rythme des progrès des États membres pour combler les écarts.

Ce fonds pourrait être soit intégralement financé par le budget européen soit alimenté par les États membres. Une possibilité intermédiaire serait celle d'un fonds cofinancé par l'Union et par les États membres, où chacun contribuerait selon sa richesse nationale, rejoignant ainsi l'idée du Fonds européen d'assurance chômage du Pacte d'investissement social (voir Fichtner dans cet ouvrage).

Une autre possibilité serait de recourir à un budget alternatif provenant de nouvelles ressources. Un fonds de solidarité pourrait ainsi être financé à l'aide d'une taxe sur les transactions financières par exemple. Le processus en cours entre 11 pays européens pour instaurer une telle taxe a connu un coup d'arrêt relatif suite à l'avis défavorable du service juridique du Conseil, mais les États membres concernés ainsi que la Commission souhaitent poursuivre cette orientation. Il est difficile d'estimer le rendement d'une telle taxe et sa contribution aux budgets européen et nationaux, mais une partie pourrait être transférée par les États membres et les institutions européennes.

Une possibilité serait aussi de recourir à des budgets existants mais non utilisés, notamment dans le cadre des Fonds structurels, qui sont en eux-mêmes des instruments de solidarité. Par exemple, sur la période de programmation budgétaire 2007-2013 plus de 30,3 milliards d'euros n'ont pas été réclamés par les États membres. Ce solde, certes fluctuant, pourrait alimenter un Fonds européen de solidarité.

Actuellement, les blocages à une telle initiative apparaissent comme un mur infranchissable. Si, dans l'état actuel des traités, l'UE ne peut imposer un tel fonds aux États membres, rien n'empêcherait le Conseil européen de décider la création de ce fonds par un processus intergouvernemental. Ce fonds pourrait concerner l'ensemble de l'UE, ce qui nécessiterait un vote à l'unanimité, mais éventuellement par une décision prise à la majorité qualifiée. Il s'agit avant tout ici d'une question de volonté politique comme le montre l'exemple du Fonds européen de stabilité financière pour sauver les banques de la zone euro. La Garantie Jeunesse est aussi un bon exemple de ce que pourrait être un processus combinant réformes des systèmes nationaux et soutien européen au travers de fonds structurels (FSE) et spécifiques (Initiative pour l'emploi des jeunes) (Commission européenne 2013).

## **Conclusions**

L'année 2013, dans la poursuite des deux années précédentes, souffre du caractère pro-cyclique entre la décroissance économique et la réduction des dépenses sociales dans de nombreux pays, provoquant ainsi de façon quasi mécanique une pression supplémentaire sur les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle engendre ou accentue une quasi-faillite des États à améliorer, par leur système général de protection sociale, les conditions de vie des populations les plus démunies. Cette évolution explique largement l'ampleur croissante des mouvements d'opinion pour initier un revenu minimum garanti européen.

Par ailleurs, au fil du temps, l'UE a accumulé de nombreux textes officiels sur le thème de la lutte contre la pauvreté au nom de la satisfaction des besoins et, surtout au nom du principe de dignité humaine, la clause sociale horizontale dans le traité de Lisbonne (2009) en étant une des manifestations les plus récentes. Jusqu'à présent, ces

textes n'ont pas permis d'aboutir à la création d'un RMGE, en particulier du fait des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que de la règle du vote à l'unanimité du Conseil européen qui empêchent *de facto* toute avancée dans ce domaine.

Toutefois, le changement de contexte qui a été décrit dans le chapitre modifie considérablement non pas les règles mais les raisons de leur application. En particulier les principes de subsidiarité et celui de proportionnalité perdent de leur force dès lors que la construction d'un revenu minimum européen n'est plus une substitution à des systèmes de protection sociale élaborés au fil du temps à l'échelon de chaque nation et de ses valeurs. C'est parce que les systèmes nationaux sont actuellement en échec dans la lutte contre la pauvreté, qui plus est en partie du fait même de règles imposées par l'UE sur les critères d'équilibre macroéconomique, que celle-ci est sollicitée. Autrement dit, l'action de l'UE est devenue nécessaire au nom même du principe de subsidiarité. Quant à la règle de l'unanimité du Conseil pour toute réforme dans le domaine de la protection sociale, chacun sait qu'elle est précisément inefficace dans les processus de décision concernant les problèmes de redistribution des revenus.

Il convient de rappeler qu'au-delà de la question de justice sociale, la pauvreté a aussi un effet dommageable sur l'économie, par le gâchis de ressources humaines qu'elle représente et par les dépenses de protection et d'assistance sociale qu'elle provoque. Un fonds européen de solidarité serait donc une forme d'investissement de long terme, un investissement social dont la nécessité apparaît de plus en plus criante.

Enfin, il s'inscrirait non seulement dans l'évolution des fonds déjà créés au cours de l'histoire de l'Union, mais plus largement, il participerait à l'élargissement des politiques de lutte contre la pauvreté à l'échelon mondial, à l'élaboration du socle de protection sociale minimale (OIT 2012).

## Références

- Bahle T., Hubl V. et Pfeifer M. (2011) *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Betzelt S. et Bothfeld S. (dir.) (2011) *Activation and Labour Markets Reforms in Europe – Challenges to Social Citizenship*, London, Palgrave Mac Millan.

- Cantillon B. et Van Mechelen N. (2013) *Between dream and reality...on anti-poverty policy, minimum income protection and the European social model*, in Cantillon B., Verschueren et Ploscar (dir.) *Social inclusion and social protection in the EU: Interactions between law and policy*, Cambridge, Intersentia.
- CES (2013) *Position de la CES sur la dimension sociale de l'Union européenne*, Bruxelles, 23 avril 2013.
- CESE (2011) *Avis du Comité économique et social européen sur le Développement des prestations sociales*, JO C 44/28 du 11 février 2011, 14 juillet 2010.
- CESE (2013) *Avis du Comité économique et social européen sur un revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté*, SOC/482, Bruxelles, 10 décembre 2013.
- Commission européenne (1990) *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2008) *Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail*, JO L 307 du 18 novembre 2008.
- Commission européenne (2010) *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*, COM (2010) 758 final du 16 décembre 2010.
- Commission européenne (2012) *Vers une reprise génératrice d'emplois*, COM (2012) 173 final du 18 avril 2012.
- Commission européenne (2013) *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2014) *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- 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.
- CPS (2013) *Social Europe – Current Challenges and the Way Forward*, Rapport annuel du Comité de protection sociale – 2012, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- CPS (2014) *Social Europe – Many ways, one objective*, Rapport annuel du Comité de protection sociale sur la situation sociale de l'Union européenne – 2013, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Crepaldi C., Castegnano C. et Naaf S. (2010) *The role of minimum income for social inclusion in the European union 2007-2010*, Parlement européen – DG des Politiques internes.
- Dispersyn M., van Der Vorst P., De Falleur M., Guillaume Y., Hecq Ch., Lange M. et Meulders D. (1992) *La construction d'un serpent social européen, étude de faisabilité*, Revue belge de Sécurité sociale, n° spécial 4-5-6, avril-juin.

- EAPN (2010) Jeter les bases d'une Europe plus juste: Garantir à tous un revenu minimum adéquat, Rapport de Conférence, Bruxelles, European Anti Poverty Network.
- EAPN (2014) EAPN's Manifesto for the 2014 European Parliament Elections, Bruxelles, European Anti Poverty Network.
- Eurostat (2013) At risk of poverty or social exclusion in the EU28, Eurostat News Release, 184/2013, Luxembourg, 5 décembre 2013.
- Eurostat (2014) Base de données en ligne Revenus et conditions sociales, disponible à [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) [Consulté le 15.03.2014].
- Fraser N., Gutierrez R. et Peña-Casas R. (2011) Working Poverty in Europe ; A comparative approach, Londres, Palgrave Macmillan.
- Frazer H. et Marlier E. (2009) Minimum income schemes across EU Member States, Synthesis Report, EU Network of national independent experts on social inclusion, octobre 2009.
- Frazer H. et Marlier E. (2010) Strengthening social inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past in Marlier E. et Natali D. (dir.) en collaboration avec Van Dam R. Europe 2020. Towards a more social Europe?, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Frazer H. et Marlier E. (2013) Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A study of national policies, Rapport de synthèse, Commission européenne.
- Hernanz V., Malherbet F. et Pellizzari M. (2004) Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence, Social, Employment & Migration Working Paper, 17, Paris, OECD Publishing.
- Immervoll H. (2010) Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 100, Paris, OECD Publishing.
- Immervoll H. et Richardson L. (2011) Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 122, OECD Publishing.
- Marchal S., Marx I. et 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, 6264.
- Matsaganis M., Paulus A. et Sutherland H. (2008) The take up of social benefits, European Commission, Research Note, 1-17.
- Nelson K. (2013) Social assistance and EU poverty thresholds 1990-2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income?, European Sociological Review, 29 (2), 386-401.
- OCDE (2014) Panorama de la société 2014 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE, Paris, Éditions OCDE.

- OIT (2012), Recommandation n°202 concernant les socles nationaux de protection sociale, adoptée le 14 juin 2012 lors de la 101<sup>ème</sup> session de la Conférence internationale du Travail.
- Parlement européen (2010) Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039 (INI)).
- Peña-Casas R. (2012) Europe 2020 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un mariage de dupes ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI, OSE.
- Peña-Casas R. (2013) À la recherche désespérée de la Stratégie européenne pour l'emploi dans la nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI, OSE.
- Peña-Casas R., Ghailani D., Sabato S. et Nicaise I. (2013) Vers un revenu minimum européen, EESC/COMM/03/2013, Bruxelles, Comité économique et social européen, novembre 2013.
- Pochet P., Antoons J., Barbier C., Moro Lavado E. et Turloot L. (1998) Union européenne et processus de convergence sociale, Revue belge de Sécurité sociale, n° spécial.
- Room G. (2014) The Path to Lisbon, The European Anti-Poverty Programmes from the 1970s to the 1990s (à paraître).
- Vandenbroucke F., Cantillon B., Van Mechelen N., Goedemé T. et Van Lancker A. (2013) The EU and Minimum Income Protection: clarifying the Policy Conundrum, in Marx I. et Nelson K. (dir.) Minimum Income Protection in Flux, Palgrave MacMillian, 271-317.
- Veit-Wilson J. (1998) Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes, Bristol, The Policy Press.
- Warin P. (2010) Le non-recours : définition et typologies, Document de travail, Juin 2010, Observatoire des non-recours aux droits et services, Grenoble.
- Warin P. (2012) Non-demand for social rights: A new challenge for social action in France, The Journal of Poverty and Social Justice, 20 (1), 41-53.
- Weishaupt J. T. (2013) Origin and Genesis of Activation Policies in 'Old' Europe: Towards a Balanced Approach?, in Marx I. et Nelson K. (dir.) Minimum Income Protection in Flux, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 190-216.