

Le revenu minimum européen

Quelques observations

par Agnès Baschéris, Centre des Droits de l'Homme de Grenoble

Le revenu minimum européen nous renvoie inévitablement à l'Europe sociale et inversement. Le droit à un minimum de ressources, composante essentielle du droit à l'assistance (l'assistance peut être servie en espèces ou en nature), constitue un des droits sociaux fondamentaux auxquels le Traité d'Amsterdam de 1997 se réfère explicitement, c'est-à-dire un des droits énoncés dans la Charte sociale européenne de 1961 (Les parties contractantes s'engagent "à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée..." article 13.1) et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989.

La recommandation du 24 juin 1992 (92/441/CEE) du Conseil des Communautés européennes est même éloquentes en appelant les Etats membres à "reconnaître, dans le cadre d'un système global et cohérent de lutte contre les exclusions sociales, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine et d'adapter, en conséquence, en tant que de besoin (...) leur système de protection sociale".

L'idée d'un revenu minimum européen fait son chemin. Les politiques, les parlementaires sociaux, les citoyens européens songent. Le revenu minimum européen fut évoqué, sans grand succès, par les ministres français au sommet de Cologne en juin 1999, et Ursula Engelen-Kefer, vice-présidente de la Fédération des syndicats allemands, propose des "minimums sociaux standards" dans tous les pays de l'Union.

Il existe, dans presque tous les pays de l'Union européenne, un revenu minimum de type conditionnel ou complétif (I). D'une manière générale, ce type de revenu minimum est attribué à certaines catégories de personnes et/ou versé en contrepartie d'une prestation fournie (travail, formation) par son bénéficiaire. L'inconditionnalité de ce revenu est dite faible puisque son octroi est subordonné à une ou des conditions.

L'instauration d'un revenu minimum européen peut apparaître comme un élément fondateur dans l'édification de l'Europe sociale ou d'un Etat-providence européen, voire d'une "Europe humaniste", pour reprendre l'expression de Vernon Ellis, associé responsable de la zone Europe chez Andersen Consulting, lequel a imaginé trois scénarios pour l'Europe en 2008 (A. Kahn, 1999).

Le projet d'un revenu minimum européen se heurte encore à de nombreuses difficultés, la principale étant l'absence de volonté politique (II).

I

Les revenus minimums existants dans l'Union européenne

Nous parcourons ici, par un bref inventaire, les revenus minimums à travers les dispositions constitutionnelles et législatives des Etats de l'Union européenne.

1. Les revenus minimums dans les Constitutions de l'Union européenne

Dans la plupart des Constitutions des Etats membres de l'Union européenne et sous des formules diverses, le droit à un revenu minimum est plus ou moins directement garanti : "droit d'obtenir des moyens convenables d'existence" en France, "droit à la subsistance et à l'assistance sociale" en Italie, "droit au secours des autorités publiques" au Danemark, "droit à l'assistance des pouvoirs publics" aux Pays-Bas et en Grèce, "droit à une assistance et des prestations sociales suffisantes dans les cas de nécessité et tout particulièrement de

chômage" en Espagne, "droit à la sécurité sociale" au Luxembourg et au Portugal, l'Etat irlandais contribuera "à entretenir les infirmes, les veuves, les orphelins et les vieillards", etc. L'objectif reste le même : secourir, assister, assurer l'existence par l'octroi d'un minimum de ressources.

L'exigence d'une prestation monétaire n'est pas clairement exprimée. "Le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine" (recommandation précitée) exige certainement le caractère monétaire de la prestation, notamment lorsque cette prestation est le seul revenu de l'individu.

L'énonciation ou le silence du texte constitutionnel n'est pas un gage d'action ou d'inaction dans le domaine. La constitution anglaise est principalement

coutumière, et il n'existe par conséquent pas de fondement constitutionnel écrit d'un droit à l'assistance. Ce silence n'a pas empêché l'Angleterre d'organiser dès le XVII^e siècle le droit au secours des plus indigents par la Poor Law (1601), dont la mise en œuvre, il est vrai, ne fut pas toujours respectueuse de la dignité humaine ; le Poor Law Amendment Act, voté par le Parlement britannique en 1834, regroupe les pauvres dans les "workhouses" et les contraint à travailler en échange des secours qui leur sont apportés.

La Constitution hellénique énonce un droit à l'assistance des indigents mais l'Etat n'a pas institué de minimum social. L'Etat grec compte davantage sur les solidarités privées ; il a "*le droit d'exiger que tous les citoyens accomplissent leur obligation de solidarité sociale et nationale*" (article 25.4 de la Constitution hellène).

2. Les revenus minimums dans les législations de l'Union européenne

Excepté en Grèce, il existe, sous des dénominations différentes, dans les Etats de l'Union européenne un

revenu minimum conditionnel (1) : revenu minimum d'insertion en France et en Italie, minimex en Belgique, Social Bijstand au Danemark, Sozialhilfe en Allemagne et en Autriche, Ingreso minimo de insertion ou Renta minima en Espagne, Supplementary Welfare Allowance en Irlande, Revenu Minimum Garanti au Luxembourg, Social Bijstand aux Pays-Bas, Rendimento minimo garantido au Portugal, Toimeentulotuki en Finlande, Social Bidrag en Suède, Income Support au Royaume-Uni. La dissemblance va au-delà de la dénomination. Les ayants droit, les montants, les conditions d'accès, les "contreparties", la durée de la garantie varient.

Les revenus minimums européens ne se ressemblent pas. Pourtant, tous sont la traduction du droit fondamental à l'assistance et participent à l'édification progressive d'un Etat-providence de type européen, d'inspiration européenne, c'est-à-dire qui est le résultat de la mise en œuvre des grands principes énoncés par les textes fondateurs européens. L'unification de ces revenus minimums peut apparaître comme un symbole fort dans la construction d'une Europe sociale, mais elle rencontre encore de nombreux obstacles.

II

La difficile unification des revenus minimums européens

Plusieurs raisons rendent l'unification des revenus minimums européens difficile :

1. Les revenus minimums de l'Union européenne sont intégrés à des systèmes de protection sociale différents et complexes qui répondent à des logiques et à des cultures différentes ; ces particularités des systèmes de protection sociale européens ont fait émerger des typologies des Etats-providences, et avec Serge Paugam, des modes distincts de régulation de la pauvreté auxquels les revenus minimums participent.

Selon les Etats, la solidarité familiale ou la solidarité nationale domine plus ou moins. A des degrés divers une protection sociale facultative côtoie une protection sociale obligatoire. La couverture sociale facultative est prépondérante en Europe du Sud. La couverture sociale obligatoire oscille entre 40 % et 99 % (France, Europe du Sud) et 100 % (Europe du Nord, Pays-Bas, Allemagne, Belgique) (J.-P. Dumont, 1998, p. 4). Chaque pays a "*façonné son système en fonction de ses traditions, de ses usages et de ses réalités économiques, financières et politiques*" (J.-P. Dumont, 1998,

p. 8) ; les différences sont également multiples au niveau "*des droits, des montants, des règles de fonctionnement et de gestion*" (J.-P. Dumont, 1998, p. 11).

A partir de cette diversité des systèmes de protection sociale, certains auteurs ont même classé les Etats-providences par catégories. Plusieurs typologies existent : l'opposition entre les Etats-providences bismarckiens contributifs, assurant des prestations (en partie) fonction des salaires et les Etats-providences beveridgiens financés par l'impôt et assurant des prestations forfaitaires. L'opposition entre modèles institutionnels et résiduels d'Etat-providence à laquelle est attaché le nom de Titmuss (G. Esping-Andersen, 1999, pp. 7-34 et 68). Gosta Esping-Andersen distingue trois régimes d'Etat-providence (1999, pp. 41-43) : l'Etat-providence "libéral" dans lequel l'Etat intervient peu, les indemnités sont faibles, et encourage, "subventionne les projets privés de prévoyance". Ce type de régime réduit les effets de la "démarchandisation", c'est-à-dire le choix de l'individu entre le travail et le non-travail pour subvenir à ses moyens d'existence, l'exemple typique sont les Etats-Unis. Le deuxième régime d'Etat-providence, qui

(1) Pour un exposé détaillé des différents revenus minimums européens : voir MISSOC (préface de Francis Kessler), *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne*. Situation au 1^{er} janvier 1998 et évolution, 1999 ; désormais, la mise à jour de cet ouvrage se fait en ligne sur

Internet, sur le site du MISSOC, deux fois par an (le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet) ; S. Milano, *Le revenu minimum garanti en Europe*, 1995 ; S. Paugam (sous la direction) (1999), *L'Europe face à la pauvreté, Les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation française.

regroupe des Etats tels l'Autriche, la France ou l'Italie, a un héritage corporatiste qui s'est adapté à la nouvelle structure de classe postindustrielle. Les droits sociaux sont d'abord liés à la classe ou au statut. L'Etat intervient subsidiairement lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres. Le troisième régime d'Etat-providence qui peut être baptisé de régime "social-démocrate" est composé des Etats dans lesquels les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux sont étendus aux nouvelles classes moyennes. Les indemnités et les services atteignent des niveaux proportionnés aux exigences des nouvelles classes moyennes. Le régime social-démocrate vise la garantie du plein-emploi et est dépendant de la réalisation de cet objectif. Gosta Esping-Andersen précise qu'il n'existe dans la réalité aucun cas d'Etat-providence tout à fait pur.

Pour F.-X. Merrien (1997, p. 117) à la division tripartite : modèle résiduel, bismarckien et universaliste-redistributeur se substitue progressivement un modèle binaire. Il y aurait deux types d'Etat-providence : 1) les sociétés à politique conservatrice de plus en plus résiduelle ; 2) les sociétés qui souhaitent mettre en place un nouvel Etat-providence intégrant des éléments universalistes et des éléments du système bismarckien. En France, *"se développe même le discours de l'Etat-animateur qui favoriserait l'auto-organisation de la société civile comme forme nouvelle de l'Etat-Providence..."*.

Serge Paugam (1999) a inventorié des modes de régulation de la pauvreté. Cet auteur voit dans les modes d'intervention auprès des populations défavorisées (assurance, assistance, solidarités privées, centralisation, décentralisation etc.) l'expression de modes différents de régulation de la pauvreté. Schématiquement, il distingue trois modes de régulation de la pauvreté : la régulation autocentrée, c'est-à-dire fondée principalement sur l'intervention de l'Etat au nom de la solidarité nationale ; le régime négocié organisé de façon décentralisée selon un principe de subsidiarité et la régulation localisée définie en fonction d'intérêts locaux. Si certains Etats relèvent d'un même modèle d'Etat-Providence, l'Allemagne et la France par exemple, leur mode de régulation de la pauvreté peut être fort divers ; les politiques d'assistance et d'insertion de ces deux pays varient. La France serait proche de la régulation autocentrée, la lutte contre la pauvreté est définie principalement au niveau étatique. L'Allemagne serait proche de la régulation négociée, les politiques sociales sont déterminées à l'échelon central et local.

Face à une telle diversité, et en dépit des convergences de plus en plus notables des dispositifs européens de revenu minimum garanti (articulation du

revenu minimum avec des actions d'insertion, rôle de plus en plus important des acteurs locaux), une fusion à court et moyen terme des revenus minimums européens apparaît illusoire. L'hypothèse même d'un revenu minimum à incondicionalité forte qui serait versé à chaque citoyen du seul fait de son appartenance à la société, sans conditions de ressources et sans contrepartie, autrement dit d'une allocation universelle européenne est difficilement envisageable. Cette assertion est avancée par un ardent défenseur de l'allocation universelle, Philippe Van Parijs (Agone, 1999 (2) voir aussi en ce sens J.-P. Dumont, op. cit. p. 11).

2. Fixer à un niveau identique le revenu minimum dans chaque Etat membre comporte le risque de déstabiliser certains marchés du travail, que ce revenu soit supérieur, inférieur voire identique au salaire minimum des Etats membres. (B. Gazier, 1988). Tout dépendra du principe retenu pour définir le montant du revenu minimum ; s'il reste proportionnel au pouvoir d'achat de chaque Etat membre, ce risque s'amointrit. Le pouvoir d'achat n'est pas le même au Nord et au Sud de l'Europe pour satisfaire le même besoin. L'on peut, par ailleurs, s'inspirer des conclusions du Comité chargé de veiller à l'application de la Charte sociale européenne de 1961, lequel estime qu'une personne ne dispose pas de "ressources suffisantes" lorsqu'elle "manque des ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins tels qu'ils sont déterminés par référence au coût de la vie et au niveau de vie sur le territoire de la Partie contractante concernée" (L. Samuel, 1997, p. 339). Ainsi, le traité ou la Constitution européenne pourrait préciser que le montant de ce revenu minimum garanti est défini par chaque Etat et qu'il doit être au moins équivalent au seuil de pauvreté calculé par rapport au revenu moyen de chaque Etat membre. Les particularités internes de chaque Etat seraient ainsi respectées, avec le risque, peut-être, d'assister à une migration massive vers les pays les plus généreux. Même si le droit à l'assistance est presque prévu par toutes les Constitutions des Etats de l'Union européenne, même si la charte sociale de 1961 impose aux Parties contractantes un système d'assistance efficace au point que ce dernier à terme disparaisse, tous les Etats ne garantissent pas ce droit également.

3. Le financement d'un revenu minimum européen serait problématique. L'explication est peut-être historique : la Communauté économique européenne, depuis son origine, n'a joué, en raison de son faible budget, qu'un rôle mineur en matière de redistribution (M. Telo, P. Magnette, 1998 et G. Majone, 1996). Le

(2) Philippe Van Parijs propose une allocation européenne d'un niveau relativement bas 1500 F mensuels) versée de façon incondicionalité à tout résident permanent de l'Union européenne et financée directement par un impôt européen, pour partie par une taxation uniforme sur la consommation d'énergie des ménages et des entreprises. Cette allocation

universelle européenne ne remplacerait pas les prestations de l'Etat-Providence (retraite, allocations, chômage, bourses d'étudiants). Ces prestations seraient seulement réduites d'un montant net équivalent à celui de l'allocation européenne, et supprimées dans le seul cas où elles n'excèdent pas celle-ci.

programme européen de lutte contre la pauvreté (1994-1999) auquel il fut consacré cinquante-cinq millions d'Ecus sur cinq ans, n'est, selon les termes de M. Padraig Flynn, qu'une "goutte dans l'océan" (D. Lenoir, 1994, p. 113).

4. L'obstacle majeur à l'unification des revenus minimums européens est sûrement politique : les Etats membres de l'Union européenne ne souhaitent pas accroître leurs transferts vers le budget européen. Il n'y a pas de volonté politique européenne sur ce point. Selon le professeur J-C Barbier : "il n'y a pas, en Europe, de consensus actif, de vision collective de ce que serait la protection ou la justice sociale. Ce n'est pas seulement la capacité technique à mettre en place des dispositifs communs qui manque, c'est d'abord la volonté politique de le faire" (cité par A. Reverchon, 1999 ; voir également M. Bonnechère, 1998, p. 254). La question du revenu minimum demeure une question nationale, un enjeu de politique intérieure.

La marche des chômeurs européens à Cologne en mai 1999, Renault Vilvorde, entre autres exemples, sont significatifs mais isolés. Il n'existe pas encore de mouvement social européen qui pourrait influencer ou imposer ses choix aux instances politiques européennes.

L'Europe sociale est en balbutiements, et l'instauration d'un revenu minimum garanti européen est prématurée.

L'enjeu est pourtant de taille dans la construction de l'Europe sociale. La libre circulation des personnes ne peut être sérieusement envisagée si chaque citoyen européen n'est pas assuré d'un minimum d'existence.

La Charte sociale de 1961 impose le principe d'égalité de traitement des ressortissants des parties contractantes en matière d'assistance sociale et médicale. En effet, le droit à l'assistance doit être garanti à tout ressortissant d'un Etat partie à la Charte sociale ou à la Convention d'assistance sociale et médicale du 11 décembre 1953, dès lors que ce ressortissant a une "présence légale", et non une résidence légale. La notion de "résidence légale" entraînerait l'exclusion des personnes présentes légalement pour un séjour temporaire. L'expression "se trouver légalement" s'applique à un séjour temporaire sur le territoire, par exemple en tant que touriste.

Toute condition de résidence est ainsi proscrite par le Comité chargé du contrôle de l'application de la Charte sociale (L. Samuel, 1997, pp. 349-350). Plusieurs conclusions du Comité révèlent, cependant, des manquements des Etats européens au respect du droit à l'assistance (L. Samuel, 1997, pp. 351-354).

L'instauration d'un revenu minimum européen dépend d'une volonté politique commune. Autrement dit, si les législateurs européens voulaient bien se conformer aux conclusions, certes non impératives, du Comité chargé de veiller au respect de la Charte sociale européenne de 1961, un revenu minimum européen pourrait bien être créé.

Agnès Baschéris.

BIBLIOGRAPHIE

- BONNECHERE M. (1998), "La reconnaissance des droits fondamentaux comme condition du progrès social", *Droit Ouvrier*, p. 249 et s.
- BORGETTO M., LAFORE R. (2000), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 3ème édition.
- DUMONT J.-P. (1998), *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Economica, Espace social européen.
- ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence*, Essai sur le capitalisme moderne, Presses Universitaires de France.
- EUZEBY C. (1992), Le revenu minimum d'insertion dans la Communauté européenne, *problèmes économiques*, n° 2.274, pp. 29-32
- GAZIER B. (1988), "Les Fondements de la protection sociale et le revenu minimum garanti", *Revue Française des Affaires Sociales*, pp. 7-21
- GOUJON D. (1995), Le revenu minimum en Europe, Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion, *Revue Française des Affaires Sociales*, pp. 89-107.
- GREEW C. (1996), "La prise en compte des droits économiques et sociaux par les constitutions européennes", *Revue Française des Affaires Sociales*, p. 139-144.
- GREEW C. et OBERDORFF H. (1999), *Les Constitutions de l'Union européenne*, La Documentation française.
- HENNION-MOREAU S. (1999), "Le travail ou les limites de la citoyenneté européenne", *Drôle(s) de droit(s), Mélanges en l'honneur de Elie ALFANDARI*, Dalloz, pp.289-301.
- KAHN A. (1999), "Sordide inversion. Trois scénarios pour le Vieux Continent à l'horizon... 2008", *Le Monde* du 20 avril.
- KESSLER F. (1999), "Mobilisez-vous!", *Le Monde* du 28 septembre ; "La solidarité familiale en question", *Le Monde* du 19 octobre et "L'usine à gaz", *Le Monde* du 16 novembre.
- LABORDE J.-P. (1999), "La notion de revenu minimum", *La Pauvreté saisie par le droit*, Colloque de Dijon, les 2 et 3 décembre.
- La Lettre de l'insertion par l'activité économique (1999), juin, Ed. Alternatives Economiques.
- LENOIR D. (1994), *L'Europe sociale*, Editions la Découverte, Paris, 123 p.
- LHERNOULD J.-P. (1999) "Minima sociaux et résidence sur le territoire français", *Droit social*, n°4, pp. 366-375
- MAJONE G. (1996), *La Communauté européenne : un Etat régulateur ?*, Paris, Montchrestien.
- MERRIEN F.-X. (1997), *L'Etat-Providence*, P.U.F.
- MISSOC (Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale dans les Etats Membres de l'Union européenne), préface de KESSLER F. (1999), *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne*. Situation au 1er janvier 1998 et évolution.
- PAUGAM S. (sous la direction) (1999), *L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation française.
- PRETOT X. (1998), *Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, 2ème édition, Dalloz.
- REVERCHON A. (1999), "Le chômage et la protection sociale sont les dossiers sur lesquels les gouvernements sont réélus ou battus" propos recueillis de J.-C. BARBIER, *Le Monde* du 13 juillet.
- ROBERT J.-L. (1999), "Enfermer les démunis ?", *Le Monde* du 16 novembre.
- SAMUEL L. (1997), *Droits sociaux fondamentaux, jurisprudence européenne (Charte sociale)*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- TELO M. et MAGNETTE P. (sous la direction) (1998), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Etudes européennes, Editions Complexe.
- VAN PARIJS P. (1999), "Utopie pour le temps présent", *Agone*, n° 21, p. 91.