



Chronique Internationale de l'IRES

**Protection des bénéficiaires
des revenus minima garantis :
débats et réformes**

numéro spécial

n° 164 ■ décembre 2018

Chronique internationale de l'IREs

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Franck MIKULA, *Président de l'IREs*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IREs* : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI
Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY • Solveig GRIMAUULT
Kevin GUILLAS-CAVAN • Adelheid HEGE • Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT
Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD
Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND • Ilias NAJI
Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT
Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Catherine VINCENT •

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON (*CFTC*) • Louis DELBOS (*CFE-CGC*) • Samy DRISS (*UNSA-Éducation*)
Pascaline DUPRÉ-CAMUS (*CFDT*) • Philippe GUIMARD (*CGT-FO*) • Fabrice PRUVOST (*CGT*)

Directeur général de l'IREs : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

© IRES, Noisy-le-Grand, 2019 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : janvier 2019 - n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Chronique internationale de l'IRES

n° 164 • décembre 2018

Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débat et réformes

Coordonné par Antoine MATH

L'évolution de la protection apportée par les revenus minima garantis	3
<i>Antoine MATH</i>	
Allemagne	
Réformes et débats de l'après-Hartz IV : vers un changement de logique	23
<i>Odile CHAGNY</i>	
Autriche	
La « sécurité minimale » : l'île des bienheureux dans la tourmente	43
<i>Kevin GUILLAS-CAVAN</i>	
Danemark	
Vers une érosion du système d'aide sociale ?	59
<i>Christèle MEILLAND</i>	
États-Unis	
Un État social minimaliste	72
<i>Estelle SOMMEILLER</i>	
Irlande	
Des droits entre stagnation et réduction depuis la crise de 2008	86
<i>Noémie DELAHAIE</i>	
Italie	
Le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles	96
<i>Cristina NIZZOLI</i>	
Pays-Bas	
Une succession de réformes, des bénéficiaires fragilisés ?	105
<i>Jan CREMERS</i>	
Royaume-Uni	
Unification ou régression ?	116
<i>Jacques FREYSSINET</i>	
Suède	
Un filet de sécurité sous pression	130
<i>Annie JOLIVET</i>	

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

Antoine MATH¹

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

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

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

1. Chercheur à l'Ires.

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

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

élément central des politiques de lutte contre la pauvreté.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Évolution des montants garantis aux bénéficiaires

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

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

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

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

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

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

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

Encadré

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

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

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

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

■■■

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

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

1. Voir d'autres formes de ressources privées comme l'obligation alimentaire.

2. Pour des illustrations, voir Math (2007).

3. L'Université de York, autour de Jonathan Bradshaw, dans les années 1990 (Eardley *et al.*, 1996), puis le Centre de politique sociale de l'Université d'Anvers depuis le milieu des années 2000 ont régulièrement entrepris de telles opérations de construction de bases de données de cas types (Marx, Nelson, 2013) jusqu'à l'année 2012 (Bradshaw, Marchal, 2015). Ces bases de données de ménages types ont donné lieu à des analyses en français (Jankéliowitch-Laval, Math, 1998 ; Math, 2007).

4. « Prestations et salaires », <http://www.oecd.org/fr/els/prestations-et-salaires-statistiques.htm>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bien davantage encore quand ils sont non diplômés ou étrangers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesures d'« activation » et contreparties

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

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

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

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

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

19. Traduction reprise de Barbier (2017).

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

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

Influence de l'UE et rôle des organisations syndicales

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

Sources :

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

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

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

PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES REVENUS MINIMA GARANTIS

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

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

PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES REVENUS MINIMA GARANTIS

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

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

Annexe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES REVENUS MINIMA GARANTIS

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

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

Allemagne

Réformes et débats de l'après-Hartz IV : vers un changement de logique

Odile CHAGNY¹

L'aide sociale, entendue comme un revenu minimum couvrant les besoins essentiels en situation de dénuement est, sur le plan historique, la forme la plus ancienne de prestation sociale en Allemagne. Elle a été unifiée en 1961 par la loi sur l'aide sociale fédérale, et intégrée au Code social fédéral en 1976.

Jusqu'à l'emblématique réforme Hartz IV entrée en vigueur en 2005, elle occupait une place relativement marginale dans le débat public. Prestation de dernier recours, non contributive, financée par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale, l'aide sociale touchait au milieu des années 2000 une proportion « relativement » faible de bénéficiaires (3 % de la population en âge de travailler ; Chagny, 2009).

L'agenda 2010 et les réformes Hartz ont fondamentalement changé la situation. En fusionnant l'aide sociale et l'assistance chômage en une seule allocation, les réformes ont provoqué un tournant majeur dans le système d'assurance sociale, en rompant avec la garantie des acquis professionnels (Veil, 2005) permise, dans l'ancien système, par la

référence au dernier salaire dans la détermination du montant de l'allocation d'assistance chômage des chômeurs de longue durée (une spécificité que l'Allemagne partageait avec l'Autriche). Les débats autour de l'allocation « Hartz IV » sont incessants depuis 2005 : sur la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi, sur le gain à la reprise d'un emploi, sur l'accompagnement des chômeurs de longue durée, sur les risques de trappe à pauvreté et à chômage, sur le niveau et la détermination de l'allocation. Le caractère stigmatisant d'une allocation mettant sur le même plan des personnes sans qualification, occupant des emplois précaires, ayant un faible attachement au marché du travail et des personnes ayant travaillé durant toute leur vie active, disposant d'une qualification professionnelle reconnue, mais contraintes, parce qu'elles n'ont pas retrouvé d'emploi au bout d'un an, de recourir à l'allocation de subsistance, de devoir mobiliser leur épargne, voire de déménager, a profondément et durablement marqué les esprits.

L'article présente les principaux dispositifs de minima garantis en

1. Économiste à l'Ires.

Allemagne, leur détermination et leur évolution depuis la grande récession. Il dresse également un panorama de l'évolution des bénéficiaires. Il s'attache ensuite à mettre en lumière les quatre principaux débats qui se sont fait jour depuis le début des années 2010 : celui sur le niveau des revenus minima garantis et leur revalorisation ; celui sur la prise en compte de la situation des enfants et des familles ; celui sur la refonte de l'allocation « Hartz IV » pour les chômeurs de longue durée et leur famille et, enfin, celui sur la prise en compte des migrants.

**Revenus minima garantis
en Allemagne : de quoi s'agit-il ?
Comment ont-ils évolué
depuis la crise ?**

En 2017, les revenus minima garantis ² touchaient 9,3 % de la population totale (voir *infra*).

La large portée des revenus minima garantis est imputable essentiellement à trois évolutions :

- la fusion en 2005 de l'allocation d'assistance chômage et d'aide sociale en une seule allocation, avec l'emblématique réforme « Hartz IV » adoptée en décembre 2003. L'allocation Arbeitslosengeld II (« ALG II ») est entrée en vigueur en 2005. *De facto*, le champ des bénéficiaires relevant d'un dispositif de revenu minimum garanti s'est alors élargi aux chômeurs de longue durée, ainsi qu'à leur famille (voir *infra*). Cette double nature de la prestation (instrument de la

politique du marché du travail et revenu minimum garanti pour les personnes dans le besoin) a d'ailleurs été systématiquement invoquée par le gouvernement allemand pour justifier de déroger au règlement sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale et ne pas octroyer l'allocation aux ressortissants étrangers de l'UE chômeurs, au motif que l'allocation ne constitue pas une prestation chômage ;

- l'introduction, à compter du 1^{er} janvier 2003, d'un minimum vieillesse et invalidité, relevant du même livre du Code social que l'aide sociale au sens strict (schéma 1). Cette introduction s'est combinée aux effets du relèvement de l'âge légal de la retraite à partir de 2012 ³, au durcissement des conditions de liquidation anticipée des pensions de vieillesse ⁴, et à l'obligation pour les bénéficiaires de l'allocation ALG II de liquider avec éventuellement décote de leurs pensions de vieillesse dès les conditions d'âge réunies ⁵. En l'absence de minimum contributif en Allemagne, le minimum vieillesse a été amené à jouer *de facto* un rôle de protection large pour les retraités dans le besoin ;

- l'introduction en 1993 de l'allocation spécifique pour les demandeurs d'asile (Asylbewerberleistung), dont l'objectif initial était de contrôler les flux d'entrées en provenance des Balkans, dans le contexte de forte montée des flux migratoires de l'après-réunification et de la chute du rideau de fer. Cette allocation a *de facto* pris une importance conséquente dans la période récente, avec l'afflux massif de réfugiés en 2015.

2. Y compris les revenus destinés aux personnes âgées.

3. Relèvement de 65 à 67 ans étalé de 2012 à 2029, âge légal du taux plein de 65 ans et 7 mois en 2018.

4. Alignement du taux plein sur l'âge légal étalé entre 1997 et 2012.

5. Obligation supprimée à compter du début 2017 dans le cadre des mesures correctrices adoptées par la grande coalition.

Principaux dispositifs existants de revenus minima garantis

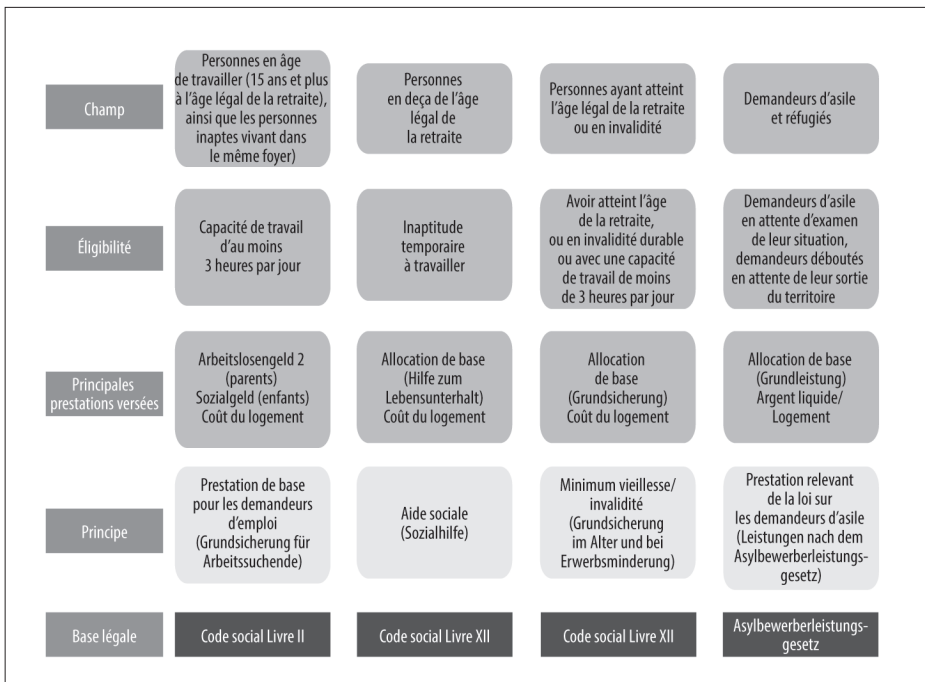
Le système de revenus minima garantis repose ainsi sur l'articulation de différents dispositifs, selon un principe de différenciation des populations cibles (schémas 1 et 2). Les différences entre ces minima résident principalement dans les conditions d'éligibilité, la logique de détermination des montants étant très proche d'un minima à l'autre

Prestations pour demandeurs d'emploi (ALG II et Sozialgeld)

Les prestations de base pour demandeurs d'emploi, qui recouvrent les allocations ALG II (pour les parents) et d'argent social (Sozialgeld – pour les enfants) sont

réservées aux ménages dans lesquels au moins une personne est en capacité de travailler ⁶. Elles assurent donc un niveau minimum de subsistance à plusieurs catégories de personnes : des personnes en emploi dont le niveau de rémunération ne fournit pas un niveau de vie suffisant au ménage, des chômeurs relevant du régime d'assurance dont l'allocation chômage est faible et des chômeurs de longue durée relevant du régime d'assistance, pour lesquels c'est la seule allocation, hors allocations familiales, ainsi que leurs enfants. Le principe pour ces populations est de couvrir, en plus de leurs besoins généraux, ceux en logement et chauffage, ainsi que d'autres besoins spécifiques (en cas de maternité, handicap, famille

Schéma 1. Les différents minima sociaux en Allemagne



Source : Sozialpolitik – aktuell.de.

6. Âgée de 15 ans révolus jusqu'à l'âge légal de la retraite et apte à travailler au moins trois heures par jour.

monoparentale...). Un ménage dans le « besoin » verra son loyer (y compris chauffage et eau chaude) directement financé par les autorités responsables du versement de l'allocation, en l'occurrence les communes (tableau 1), et percevra une composante par enfant, variable selon l'âge (voir *infra*).

L'aide versée aux ménages actifs et à leurs enfants est différentielle, soumise à condition de revenus et de patrimoine. Un montant maximum d'épargne dépendant de l'âge est autorisé, la résidence principale n'étant pas prise en compte

tant que sa surface est considérée comme « appropriée ». Le principe est de garantir un niveau minimum de subsistance, de prendre en charge les besoins de logement (encadré), d'autoriser la constitution d'une épargne retraite et d'admettre un cumul partiel (sous conditions d'imputation) avec des revenus d'activité, non limité dans le temps, pour les travailleurs pauvres. Le taux d'imputation élevé sur les revenus d'activité, et donc le faible gain à l'emploi, sont l'objet de débats depuis l'introduction de l'allocation (Bruckmeier *et al.*, 2018).

Tableau 1. Gouvernance et financement des différents revenus minima

Type de prestation	Gouvernance et financement
Prestations relevant du Code social Livre XII : Minimum vieillesse et invalidité, aide sociale	Le pouvoir législatif pour le droit social relève de la compétence partagée entre le <i>Bund</i> et les <i>Länder</i> . Selon ce principe, le <i>Bund</i> exerce un droit législatif à la place des <i>Länder</i> si et dans la mesure où la réglementation établie au niveau fédéral permet de créer des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou de préserver l'unité juridique ou économique. Placé sous la tutelle du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, le service des prestations relevant du Code social Livre XII (aide sociale et minimum vieillesse) est assuré au niveau des <i>Länder</i> par les bureaux d'aide sociale des districts (<i>Landkreise</i>) et les villes autonomes (<i>kreisfreie Städte</i>) ainsi que par les institutions intercommunales de l'aide sociale (<i>überörtliche Träger der Sozialhilfe</i>). Les prestations relevant de l'aide sociale sont financées par les communes. Les prestations relevant du minimum vieillesse étaient initialement financées par les communes. Dans le contexte de forte dégradation de leur situation financière, la part du <i>Bund</i> s'est progressivement relevée, pour passer de 16 % en 2011 à 45 % en 2012, 75 % en 2013 puis 100 % à partir de 2014. Ce sont les <i>Länder</i> qui sont en charge de redistribuer aux communes les montants correspondants.
Les prestations relevant du Code social Livre II : ALG II et Sozialgeld	Avant les réformes Hartz IV, la prise en charge des chômeurs de longue durée relevait des services sociaux des communes pour ceux dépendant de l'aide sociale, et de l'Office pour l'emploi pour ceux relevant de la prestation d'assistance chômage (<i>Arbeitslosenhilfe</i>). La fusion des deux prestations a conduit à restructurer les modalités de prise en charge des bénéficiaires de la future allocation commune. Dans la majorité des cas, la mise en œuvre de l'allocation est assurée conjointement par l'Agence pour l'emploi et les communes, dans les Jobcenters. L'Agence pour l'emploi prend en charge le financement de l'allocation de base (ALG II et Sozialgeld) et les dépenses liées à l'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires de l'ALG II. Les communes financent le logement, ainsi que les prestations de formation et de participation à la vie sociale et culturelle. 110 communes (soit 1 % du total) ont opté pour prendre totalement en charge l'accompagnement des bénéficiaires.
Prestations pour les demandeurs d'asile	Le financement des besoins de première nécessité des demandeurs d'asile et réfugiés avec protection subsidiaire est pris en charge par les communes. Les <i>Länder</i> leur reversent un montant forfaitaire destiné à compenser ces dépenses, mais sur des bases très variables d'un <i>Land</i> à l'autre. Depuis 2015, et en vue d'alléger la charge financière des <i>Länder</i> et des communes, le <i>Bund</i> participe également au financement des prestations, sur l'affectation d'une partie des recettes de la TVA. L'hébergement des trois premiers mois (maximum) dans les centres d'accueil est notamment à la charge des <i>Länder</i> .

Source : Droit social, BMAS (2016a).

Encadré

La question spécifique du logement

Pour tous les minima garantis, le principe est la prise en compte par les autorités responsables (en l'occurrence les communes) des dépenses effectives de logement, dès lors qu'elles sont « appropriées », leur montant étant laissé à l'appréciation des communes. Lorsqu'un bénéficiaire de l'allocation occupe un logement dont le loyer n'est pas adapté, il perçoit pendant au maximum six mois une aide équivalente à son loyer s'il ne peut pas déménager ou sous-louer son appartement. Au-delà de ce délai, le montant de la prestation sera calculé sur la base du montant adapté ; il en résultera donc un reste à charge pour le locataire, alors que normalement, les municipalités sont censées prendre les frais de logement totalement en charge pour ces ménages.

L'une des conséquences négatives souvent pointée par les observateurs de la mise en place de l'allocation Hartz IV est qu'elle aurait contribué à la ségrégation spatiale et sociale (von Ossietzky, 2010). Ce système de prise en charge des loyers pour les ménages à très bas revenus a remplacé l'ancienne allocation logement dont les plafonds de loyers étaient beaucoup plus élevés. Le montant des prestations dépendant désormais principalement du revenu, ce dispositif contraint les allocataires de Hartz IV à vivre dans certains types de logements. Cette ségrégation n'a fait que se renforcer depuis quelques années, face aux difficultés croissantes pour se loger. Dans l'ensemble du pays, les cas de déménagement ne sont pas rares ¹, même si certaines villes comme Brême mettent en place des dispositions visant à favoriser la mixité sociale (les loyers jugés appropriés y sont ainsi relevés dans les quartiers où les loyers sont plus élevés).

1. Peu après l'introduction de cette prestation, les loyers considérés comme appropriés étaient plus ou moins élevés selon les villes par rapport aux loyers observés (Kofner, 2006). Ainsi, à Berlin est, les appartements accessibles se concentraient en 2005 dans les logements du centre-ville de moins bonne qualité ou dans les grands ensembles en périphérie et un tiers environ des bénéficiaires de Hartz IV du quartier de Kreuzberg à Berlin dépassait les plafonds (Kofner, 2006). Cependant, les déménagements étaient relativement peu nombreux à Berlin, contrairement à d'autres communes (von Ossietzky, 2010).

Une spécificité importante, au regard des enfants, doit être notée. Deux types d'allocations familiales sont en effet versés en Allemagne : aux allocations familiales forfaitaires (Kindergeld) non soumises à condition de revenu peuvent s'ajouter, pour les familles à bas revenu, une allocation supplémentaire de majoration familiale (Kinderzuschlag ⁷). Le

principe est d'assurer que le montant de cette prestation de majoration permette, compte tenu des autres revenus et allocations pris en compte, de couvrir les besoins du ménage au sens des montants prévus par le Code social. L'objectif est de permettre aux ménages dont les parents gagnent assez pour assurer leur propre subsistance mais pas assez pour

7. Selon le rapport du ministère de la Famille (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017), les allocations familiales permettent à 1,2 million de familles de ne pas dépendre de l'ALG II, le Kinderzuschlag permettant à 110 000 familles de ne pas en dépendre.

assurer celle de leurs enfants de leur éviter le recours à l'ALG II (Chagny *et al.*, 2018).

Minimum vieillesse-invalidité

Le minimum vieillesse-invalidité peut être demandé par les personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite ⁸, dont le montant de la pension est inférieur à leurs besoins de base ; il vient ainsi compléter cette dernière. Sont également éligibles au dispositif les personnes de 18 ans et plus durablement inaptes au travail pour raisons médicales et donc non éligibles à l'ALG II en raison d'une capacité de travail de moins de trois heures par jour. La réforme de 2003 a facilité le recours à cette prestation de base pour les personnes âgées, en supprimant le droit de recours au soutien alimentaire des enfants lorsque le revenu de ces derniers n'excède pas un certain seuil (voir *supra*). L'objectif visé par l'introduction du minimum vieillesse-invalidité en 2003 était aussi de lutter contre la pauvreté cachée des personnes âgées. On estimait en effet que nombre d'entre elles n'osaient pas, pour de multiples raisons dont l'obligation alimentaire, recourir à l'aide sociale (Sozialhilfe). Le montant de l'allocation de base est équivalent à celui de l'ALG II. S'y rajoutent des suppléments pour couvrir des besoins spécifiques (pour compenser des handicaps, des frais spécifiques de santé, etc. ⁹), la prise en charge des cotisations d'assurance maladie et de dépendance, ainsi que la prise en charge directe des frais de logement.

Aide sociale

Les personnes d'âge actif en incapacité temporaire de travailler, qui ne relèvent donc ni de l'ALG II ni du minimum vieillesse-invalidité, perçoivent l'aide sociale au sens strict (Sozialhilfe), selon des principes de détermination équivalents à ceux de l'ALG II. L'aide sociale relève, tout comme le minimum vieillesse-invalidité, du Livre XII du Code social.

Allocation d'asile

Enfin, les demandeurs d'asile en attente d'examen de leur situation et les demandeurs déboutés jusqu'à leur sortie du territoire sont éligibles à l'allocation d'asile. De 1993 à 2012, le montant de l'allocation d'asile est resté quasiment inchangé, à 50 % environ de celui des autres prestations de base. Un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de 2012 ¹⁰ a obligé les pouvoirs publics à aligner le montant de l'allocation de base sur celui du « régime commun » des autres revenus minima garantis. Le montant et les modalités de versement de l'allocation dépendent des modalités d'hébergement, et de la durée de présence sur le territoire. Dans le cas d'un hébergement collectif ¹¹, les besoins de base sont couverts par des prestations en nature. Une partie des prestations est versée en liquide ¹². Pour autant, les allocations versées aux demandeurs d'asile restent inférieures à celles des autres prestations de base. Les montants alloués aux besoins de santé sont notamment inférieurs de moitié à

8. 65 ans et 7 mois en 2018.

9. Avec l'introduction de l'assurance dépendance en 2005, les prestations visant à compenser la dépendance versées dans le cadre de l'aide sociale ont fortement diminué (Geißler, Niemann, 2015).

10. Avec effet rétroactif en 2011.

11. En principe d'au maximum six mois.

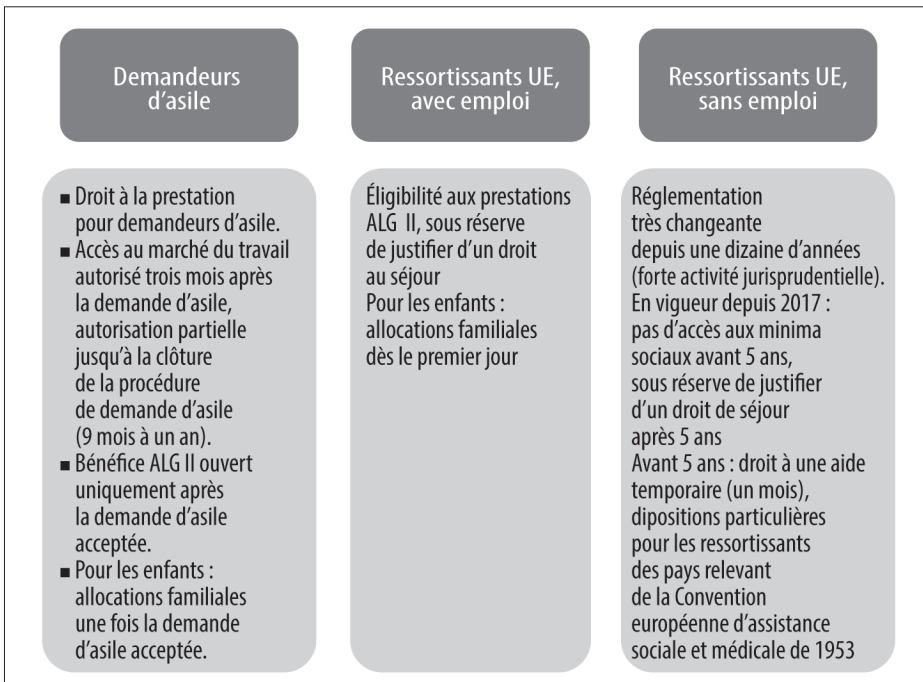
12. Allant de 135 euros par mois pour un adulte célibataire à 79 euros pour un enfant de moins de cinq ans.

ceux des autres minima, du fait de l'accès gratuit à certains médicaments et frais de santé. Durant les 15 premiers mois de séjour, les réfugiés n'ont en principe droit à percevoir une protection maladie qu'en cas d'urgence, de douleur aiguë, ou de grossesse, ce qui ouvre la porte à l'arbitraire. Au bout de 15 mois, le montant des prestations de base doit en principe être aligné sur ceux du Livre XII du Code social, et les demandeurs d'asile sont éligibles à l'assurance maladie obligatoire. En mars 2016, dans un contexte de durcissement de l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile, la loi « Asylpaket II » a de surcroît retiré le bénéfice de certains besoins aux demandeurs d'asile :

formation, télévision, ordinateurs, logiciels, au motif que ceux-ci sont fournis par les centres d'hébergement collectif.

La situation des étrangers au regard des revenus minima garantis diffère ainsi grandement selon leur statut (schéma 2). Les demandeurs d'asile ne peuvent accéder au bénéfice des autres minima qu'une fois leur procédure de demande d'asile positivement aboutie ¹³, et leur participation au marché du travail est limitée. Les ressortissants de l'UE ayant un emploi doivent attendre trois mois avant de pouvoir bénéficier de l'ALG II. Enfin, les ressortissants de l'UE sans emploi n'ont, depuis 2017, pas accès aux minima sociaux avant une durée de séjour régulier

Schéma 2. Situation au regard du bénéfice des minima sociaux pour les étrangers



Source : Droit social.

13. En 2015, 49,8 % des décisions prises relativement au droit d'asile ont été positives ; source BMAS, 2016a.

de cinq ans. La situation des migrants et réfugiés au regard des minima garantis revêt depuis le début des années 2010 une place prépondérante dans le débat, et est l'objet d'une activité jurisprudentielle très abondante (voir *infra*).

Une évolution contrastée des bénéficiaires de revenus minima garantis selon les dispositifs

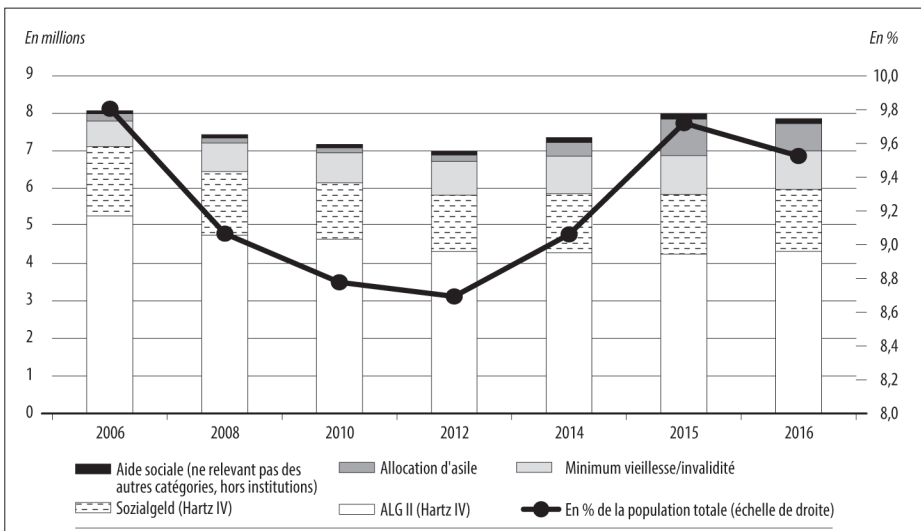
La structure des bénéficiaires des revenus minima garantis s'est sensiblement modifiée dans la période récente (graphique 1a).

Les bénéficiaires de l'allocation ALG II (en âge actif, aptes à travailler, dans le besoin) représentent toujours une partie prépondérante des bénéficiaires (55 % en 2016). Leur part a fortement décliné avant la crise (65,3 % en 2006), avant de se stabiliser depuis 2012. La part des bénéficiaires percevant l'aide sociale, qui recouvre les personnes vivant dans des mêmes communautés de besoin que les personnes

d'âge actif éligibles à l'allocation ALG II, est beaucoup plus stable, autour de 20 à 22 %, avec une remontée depuis le début des années 2010. Ces bénéficiaires sont pour l'essentiel des enfants, et ces évolutions recouvrent celles observées pour la part des enfants de moins de 15 ans parmi les bénéficiaires de l'ALG II (voir *infra*, graphique 1d).

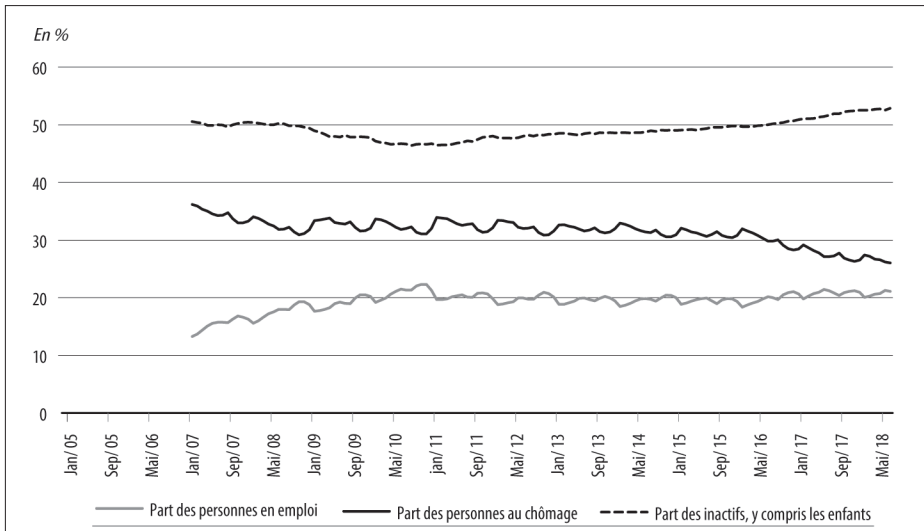
La part des bénéficiaires de l'ALG II au chômage a également eu tendance à reculer depuis la crise (graphique 1b), en lien avec la décline du chômage (graphique 1c). Mais cette décline est lente, ce qui renvoie au fait que l'amélioration du marché du travail a pour beaucoup bénéficié aux chômeurs de courte durée, plus facilement employables, laissant subsister un socle de chômeurs de longue durée éloignés de l'emploi. La part des travailleurs pauvres, obligés de recourir à l'allocation ALG II du fait de trop faibles revenus d'activités, est également stable (graphique 1b). L'entrée en vigueur

Graphique 1a. Bénéficiaires des minima sociaux, par type de prestation (2006-2016)



Source : Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), sozialpolitik-aktuell.de.

Graphique 1b. Répartition des bénéficiaires des prestations de base pour demandeurs d'emploi * (2005-2018)



* Allocations relevant du Livre II du Code social : personnes d'âge actif et aptes à travailler ainsi que leurs enfants. Source : Arbeitsagentur.

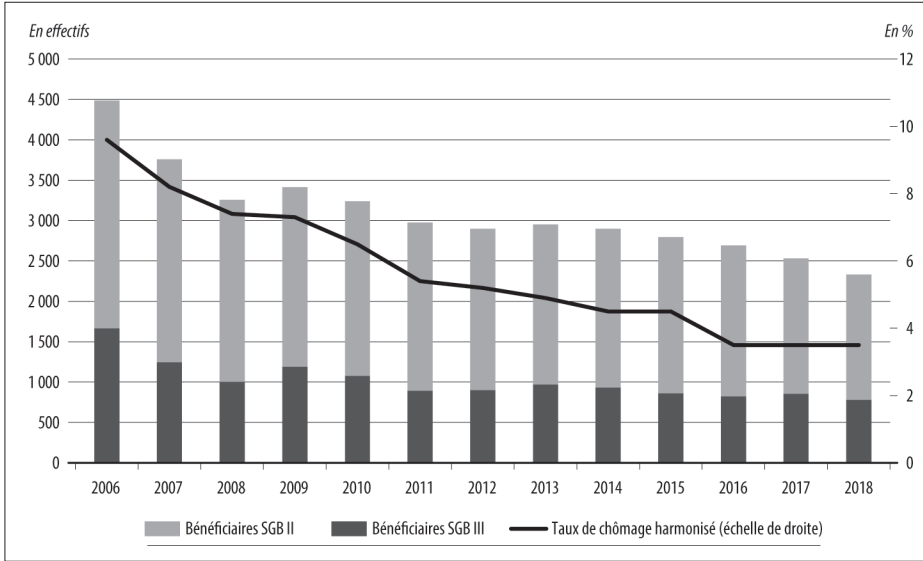
étalée entre 2015 et 2017 du salaire minimum légal n'a pas eu d'effet sensible : son niveau ne protégeant pas les ménages qui en sont allocataires de la pauvreté monétaire, ceux-ci continuent de percevoir un complément de revenu au titre de l'ALG II, ou des soutiens spécifiques aux familles (Kindergeld) (pour plus de détails, voir Chagny *et al.*, 2018).

L'intégralité de la progression observée depuis le début des années 2010 du nombre de bénéficiaires des revenus minima garantis est ainsi imputable à la part croissante des personnes âgées dans le besoin (+33 % de bénéficiaires du minimum vieillesse entre 2008 et 2016) et, surtout, du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'asile (+600 000 entre 2008 et 2016, soit une multiplication par 4,7 des effectifs concernés). L'augmentation de la part des ressortissants étrangers

est également très nette parmi les bénéficiaires de l'allocation Hartz IV (graphique 1d). Et la stabilité de la part des enfants parmi les bénéficiaires masque une forte progression de la part des enfants étrangers (passée de 15,8 % à 30,6 % pour les enfants de moins de 18 ans dont les parents sont bénéficiaires de l'allocation Hartz IV, ALG II ou Sozialgeld ¹⁴) entre le premier semestre 2011 et le premier semestre 2018 (selon les données de l'Arbeitsagentur). Ces évolutions traduisent les effets massifs, sur le système de minima sociaux, de l'augmentation du solde migratoire enclenchée après 2011 (graphique 1e), du fait de la levée des restrictions à la libre circulation des citoyens des nouveaux pays membres (2011, 2014 pour la Bulgarie et la Roumanie), et de l'afflux massif de réfugiés en 2015. Passés les délais de carence, les ressortissants de

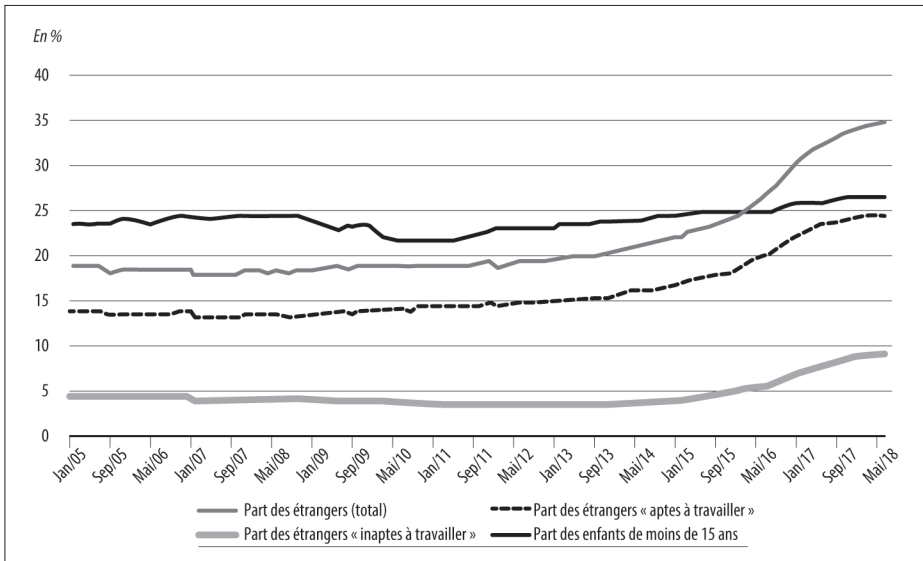
14. Parmi eux, le nombre d'enfants syriens est passé de 7700 à 205200 entre juin 2013 et juin 2017, et celui d'enfants bulgares se montait en juin 2017 à 30300, soit cinq fois au-dessus du niveau de mi-2013.

Graphique 1c. Évolution du taux de chômage et des chômeurs par type de prestation * (2006-2018)



* SGB II : chômeurs de longue durée relevant des prestations de base ; SGB III : assurance chômage.
Source : IAB, Eurostat.

Graphique 1d. Part des étrangers et des enfants dans les effectifs totaux des communautés de besoin bénéficiaire des prestations de base pour demandeurs d'emploi * (2005-2018)



* ALG II et Sozialgeld.
Source : Arbeitsagentur

l'UE sont en effet éligibles à l'allocation ALG II (Sozialgeld pour leurs enfants), l'afflux des réfugiés se traduisant dans une première étape par l'augmentation des effectifs de bénéficiaires de l'allocation d'asile (le bénéfice de l'ALG II étant conditionné par la fin de la procédure de demande d'asile avec la reconnaissance d'un droit au séjour).

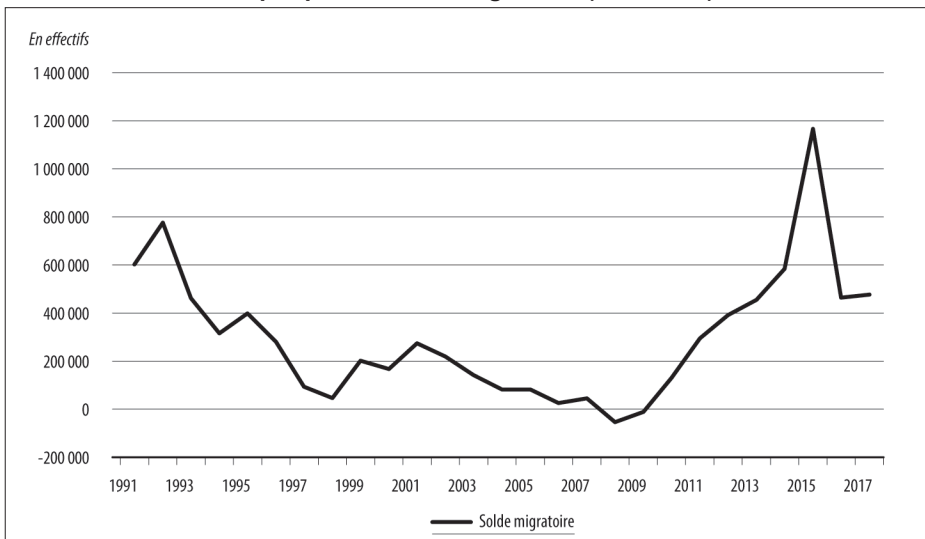
**Débats autour
des revenus minima garantis**

Au fil des années, et plus particulièrement depuis le début des années 2010, une certaine inflexion s'est produite dans le débat autour de l'allocation « Hartz IV », avec une montée en puissance des préoccupations d'ordre social, une attention plus forte portée à la nécessité de garantir non pas uniquement un revenu minimum matériel, mais de s'assurer que les allocataires, ainsi que leurs enfants, puissent exercer pleinement leur « citoyenneté

sociale ». Un arrêt de 2010 de la Cour constitutionnelle relatif à la situation des enfants vivant dans des foyers dépendants de l'allocation a été décisif. Mais on a aussi assisté, avec l'« ancrage » de plus en plus manifeste de certaines populations fragiles et marginalisées dans le dispositif, à une prise de distance avec la logique intrinsèquement marchande de responsabilisation individuelle qui avait prévalu au moment de l'introduction de l'allocation en 2005, au bénéfice de l'idée qu'il est nécessaire de tenir compte des *besoins* des personnes concernées, et de les *aider* plutôt que de les punir.

Les débats sur les prestations de base versées aux étrangers et demandeurs d'asile relèvent d'autres questionnements : celui sur le « tourisme social » (pour les ressortissants de l'Union européenne après son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale – PECO), celui sur le « danger migratoire », pouvant potentiellement nourrir les populismes depuis 2015 et l'afflux de réfugiés.

Graphique 1e. Solde migratoire (1991-2017)



Source : Eurostat.

Le débat sur le niveau des revenus minima garantis et leur revalorisation

Le montant de l'allocation de base commune aux différents minima garantis doit couvrir les besoins fondamentaux du ménage. Dans son arrêt de 2010 (voir *infra*), la Cour constitutionnelle fédérale a rappelé qu'un niveau de vie minimum digne (« *menschenwürdiges Existenzminimum* ») était un principe garanti par la Loi fondamentale (articles 1 et 20).

En pratique, le montant de l'allocation de base est déterminé à partir d'une estimation des dépenses de consommation réelles et statistiquement avérées des ménages des catégories inférieures de revenus, sur la base de l'enquête quinquennale budget des ménages. Le niveau de 2005 a ainsi été fixé sur la base de l'enquête 1998. Les enquêtes de 2003, 2008 et 2013 ont été mobilisées pour calculer le montant de l'allocation de base respectivement en 2007, 2011 et 2017. Les calculs sont effectués sur la base des deux premiers déciles pour les familles, les 15 % les plus pauvres pour les célibataires. Seuls sont pris en compte les ménages ne percevant pas de revenu minimum garanti, de sorte à éviter les effets « circulaires ».

L'allocation est familialisée, selon une logique s'apparentant à un calcul d'unité de consommation. En 2018, un célibataire perçoit ainsi 416 euros d'allocation de base, un couple perçoit deux fois 90 % de l'allocation de base (2 x 374,4 euros en 2017) et l'allocation pour les enfants dépend de leur âge (en 2017, 71,1 % de l'allocation d'un célibataire pour un enfant âgé de 7 à 14 ans par exemple).

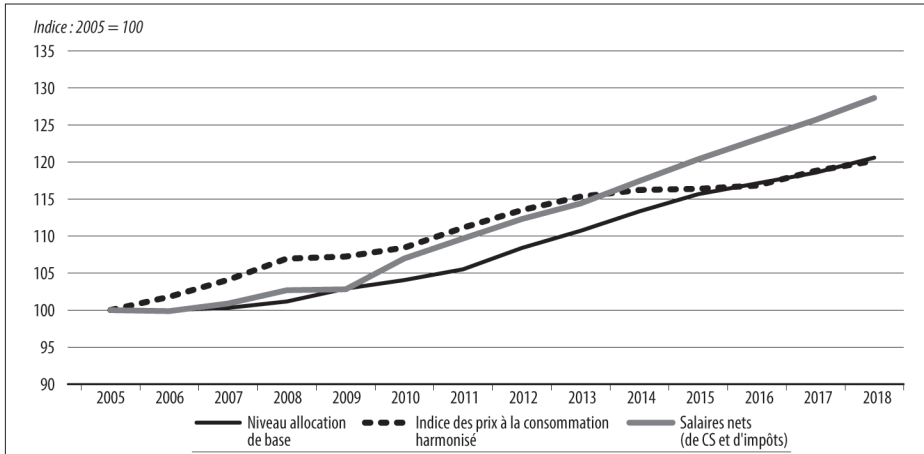
Entre deux enquêtes, le montant de l'allocation de base est revalorisé chaque année au 1^{er} janvier. Jusqu'en 2010, la

revalorisation était calée sur celle de la valeur du point de retraite. Cette indexation garantissait un maintien du pouvoir d'achat vis-à-vis des salariés, dans la mesure où la revalorisation de la valeur du point garantissait une « parité » nette intégrale entre les salariés et les retraités. À compter de 2001, les réformes des retraites ont rompu avec la parité nette intégrale, ce qui s'est traduit par une moindre progression de la valeur du point (Chagny, Monperrus-Veroni, 2007). À partir de 2012, dans le cadre de la réforme imposée par la Cour constitutionnelle fédérale, la revalorisation s'est effectuée sur la base de l'augmentation des prix à la consommation des biens et services pris en compte dans l'allocation de base, ainsi que de l'évolution du salaire net (de cotisations sociales et d'impôt) moyen tel que donné par la comptabilité nationale, selon une logique de garantie d'évolution du pouvoir d'achat sensiblement proche de celle de l'ensemble des salariés¹⁵. Sur l'ensemble de la période 2005-2018, le montant de l'allocation de base a évolué comme l'indice (global, tous ménages) des prix à la consommation (graphique 2). À une première phase de forte baisse du pouvoir d'achat (antérieure à la réforme de 2012) a succédé une phase de croissance plus rapide de l'allocation de base, qui a profité du dynamisme des salaires depuis la crise (+1,8 % en moyenne par an pour l'allocation de base, contre +0,95 % pour l'inflation sur la période entre 2012 et le 1^{er} semestre 2018).

La référence pour le calcul de l'allocation de base est régulièrement critiquée au principe qu'elle « entérine » la pauvreté plutôt qu'elle ne détermine un montant « objectif » de revenu minimum de subsistance. Les organisations d'aide sociale sont en première ligne pour revendiquer

15. 70 % pour les prix, 30 % pour les salaires nets.

Graphique 2. Évolution comparée de l'allocation de base (ALG II), des salaires nets mensuels par tête et de l'inflation (2005-2018)



Sources : Statistisches Bundesamt, Comptabilité Nationale, Arbeitsagentur.

une revalorisation d'ampleur de l'allocation de base.

La Fédération allemande de solidarité paritaire estimait ainsi qu'en 2017, le montant de l'allocation devait être revalorisé de près de 30 % (Der Paritätische Gesamtverband, 2016). Selon la Fédération, le pouvoir d'achat des ménages de référence ayant baissé entre 2008 et 2013, l'utilisation de l'enquête sur le budget des ménages conduit à répercuter ces pertes de pouvoir d'achat sur les bénéficiaires des minima. La Fédération critique également régulièrement les modifications du panier de biens pris en compte pour les calculs. En 2017, les dépenses d'alcool et de tabac ont été exclues, conduisant à amputer d'autant le montant de l'allocation pour l'ensemble des ménages, alors même que, selon la Fédération, 21 % seulement des ménages auraient des dépenses de tabac, et 61 % des dépenses en alcool. La Fédération critique également les conséquences, en termes de participation à la vie sociale et culturelle, des réductions opérées par exemple sur la prise

en compte des plantes d'intérieur, le soin des animaux domestiques, etc.

Les critiques mettent également en avant le fait que le mode de calcul entérine la pauvreté cachée, puisque fonder les calculs sur les dépenses des ménages pauvres qui ne perçoivent pas de revenu minimum garanti revient à faire l'hypothèse que tous les ménages éligibles le perçoivent effectivement, c'est-à-dire en font la demande et ne sont pas sanctionnés pour une raison ou une autre. Or, sur la base de l'enquête revenu et consommation des ménages de 2008, Bruckmeier *et alii* (2013) concluaient qu'entre 34 et 43 % des ménages éligibles n'avaient pas recours aux allocations ALG II et au minimum vieillesse (SGB XII). Le gouvernement reconnaît lui-même qu'il est impossible de tenir compte de ce biais dans le calcul des allocations (Deutscher Bundestag, 2016).

Le débat sur la prise en compte de la situation des familles

La situation des enfants ne cesse d'occuper le débat public depuis le début

des années 2010 et il ne se passe pas un mois sans qu'un article ou un reportage ne relate l'état de dénuement et de privation sociale des enfants dans certaines régions, en particulier dans les nouveaux *Länder*. La parution en 2010 d'une étude du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Institut allemand pour la recherche économique) mettant en évidence l'augmentation forte de la pauvreté, et en particulier la dégradation de la situation des enfants et des familles entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000 a sans doute contribué à une prise de conscience plus aiguë de la situation (Grabka, Frick, 2010). Sur la base du micro-recensement, le taux de pauvreté monétaire des enfants et jeunes de moins de 18 ans se montait en 2016 à 20,2 %, stable depuis le milieu des années 2000 (BMAS, 2016b). La pauvreté de ces enfants est par ailleurs ancrée dans le temps. Une étude récente de la Fondation Bertelsmann (Tophoven *et al.*, 2017), s'appuyant sur le panel de l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Institut fédéral du travail) met en évidence que 20 % des enfants de moins de 15 ans sont durablement en situation de pauvreté monétaire (sur une période de cinq ans)¹⁶ : les enfants pauvres le restent, et cette situation n'est pas le lot des seules familles monoparentales, la participation des mères au marché du travail s'avérant décisive.

L'événement déclencheur du débat sur la nécessité de tenir compte des besoins spécifiques des enfants, afin de leur assurer une vie scolaire, sociale et culturelle suffisante pour leur offrir

d'autres perspectives que leurs parents, a été un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de février 2010 (1 BvL 1/09), consécutif à une plainte déposée par trois familles de Dortmund en 2005. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a fait injonction au législateur de rendre plus transparentes les modalités de calcul de l'allocation ALG II pour les adultes, et de tenir compte des besoins spécifiques des enfants mineurs (scolarité) dans le calcul du minimum vital qui leur est destiné (Sozialgeld). La Cour a fait valoir qu'un revenu minimum décent, tel que garanti par la Loi constitutionnelle, ne devait pas s'entendre uniquement en termes d'existence physique, mais aussi en termes de « citoyenneté sociale » (participation sociale, culturelle, politique comme prérequis de l'indépendance économique et sociale). L'année 2010 a été marquée par d'intenses débats sur les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Saluée par les organisations sociales, les associations de protection de l'enfance et de défense de la famille, la décision de la Cour a divisé les membres de la coalition CDU-CSU-FDP alors au pouvoir. Les débats se sont concentrés sur le bien-fondé de la revalorisation au regard des incitations à reprendre une activité¹⁷, ainsi que sur l'opportunité de privilégier des prestations en nature (sous forme de bons) plutôt que monétaires, pour permettre un accès effectif des enfants à leurs droits¹⁸.

La réforme, adoptée à l'automne 2010, est entrée en vigueur début 2011, dont le paquet « Formation/éducation et participation » (Bildungs und

16. Sur la base du seuil de 60 % du revenu médian.

17. Le dirigeant de l'époque du FDP, Guido Westerwelle, est allé jusqu'à parler de décadence romaine.

18. La ministre du Travail de l'époque, Ursula Von der Leyen (CDU), défendait ainsi l'idée de privilégier des prestations en nature pour les enfants.

Teilhabepaquet), qui comprend les éléments suivants :

- une subvention pour les besoins personnels scolaires de 100 euros par an ;
- une subvention pour les repas collectifs dans les écoles et les garderies pour enfants ;
- un remboursement des frais de transport ;
- un financement du soutien scolaire – si ce dernier est nécessaire et que des offres ne sont pas disponibles ;
- un financement des voyages scolaires ;
- l'encouragement de la participation à des activités socio-culturelles (sport, jeux, culture, éducation musicale) au travers d'un remboursement allant jusqu'à 10 euros par mois des dépenses engagées par les parents.

Ont été déclarés éligibles tous les enfants et les adolescents de moins de 25 ans (moins de 18 pour les activités socio-culturelles), quels que soient les revenus minima garantis, y compris donc les enfants de demandeurs d'asile. Sont également inclus les enfants qui, du fait du versement d'allocations logement ou familiales, ne relèvent pas des revenus de subsistance. Les communes sont responsables de la fourniture et de la mise en œuvre des services, le gouvernement fédéral remboursant les frais engagés.

Les débats portent depuis lors sur la mise en œuvre effective de ces droits, tout particulièrement des droits à la participation à des activités socio-culturelles. Les statistiques communiquées par le gouvernement portent en effet sur les montants engagés (repris dans les rapports annuels sur la pauvreté), mais pas sur la participation effective des enfants. Une enquête récente menée par la Fédération de solidarité paritaire (Der Paritätische Wohlfahrtsverband, 2018) a mis en évidence que plus de 85 %

des enfants de 6 à 15 ans éligibles à ces droits n'y avaient pas accès, avec des différences régionales très marquées : les taux de participation les plus élevés étaient observés dans le *Land* de Schleswig-Holstein (46 % en juillet 2017), contre 7 % en Sarre. L'incapacité des communes, sous très forte tension budgétaire depuis le début des années 2000, à dégager les ressources nécessaires est la principale raison invoquée. La situation de nombreuses communes rurales défavorisées est préoccupante : en l'absence de services communaux, les enfants n'ont accès à aucune activité de loisir si les parents n'ont pas de voiture, et les cantines n'y sont pas gratuites, contrairement à la situation de la plupart des grandes villes.

Le contrat de coalition adopté par la grande coalition au pouvoir depuis les élections législatives de l'automne 2017 prévoit une revalorisation des prestations familiales, en particulier du supplément familial (Kinderzuschlag), qui permet aux familles de ne pas recourir à l'allocation ALG II (voir *supra*). Les mesures proposées sont considérées comme insuffisantes pour venir à bout de la pauvreté infantile, et du dénuement social dans lequel vivent de nombreux enfants. Certains *Länder* prennent la décision de s'émanciper du droit fédéral, et de majorer sur leur propre budget les allocations versées aux familles pauvres (la Bavière notamment). La Fédération de solidarité paritaire plaide pour l'introduction d'un revenu de base forfaitaire accessible à tous les enfants, quel que soit leur revenu, en lien notamment avec la montée des réflexions autour du revenu universel (voir *infra*).

Le débat sur la refonte de l'allocation « Hartz IV » pour les chômeurs de longue durée et leur famille

L'un des objectifs affichés des réformes Hartz était de favoriser la reprise

d'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail, bénéficiaires de la nouvelle allocation de base, en accentuant fortement pour les chômeurs la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi.

L'inefficacité à ramener vers l'emploi, *via* une logique de responsabilité individuelle combinant incitations financières et sanctions, des personnes durablement éloignées du marché du travail cumulant des situations de handicap social fort, est sans doute l'un des enseignements les plus notables des réformes Hartz. Ce diagnostic ne s'est imposé que très progressivement, mais a clairement contribué à alimenter les réflexions sur la nécessité d'une réforme de l'allocation ALG II, pour aller dans le sens d'une logique privilégiant la mise à disposition de postes de travail adaptés aux profils des bénéficiaires, plutôt que celle de la contrainte à accepter un emploi sous peine de sanctions.

L'allocation ALG II se caractérise en effet par la longueur des durées de recours, et le fait qu'une proportion non négligeable des bénéficiaires sont confrontés à des problèmes sociaux (de garde d'enfant, de santé, d'addiction, d'ordre psychologique, etc.) qui fragilise leur insertion sociale et rend leur recherche d'emploi plus difficile (Bähr *et al.*, 2018 ; Seibert *et al.*, 2017 ; Beste, Trappmann, 2016).

Sur les 6 millions de personnes qui percevaient la prestation de base pour demandeurs d'emploi (ALG II et Sozialgeld) en décembre 2014, 44 % la percevaient de manière continue depuis quatre ans. Sur les 6,2 millions de bénéficiaires inscrits en janvier 2005 au moment de l'entrée en vigueur de la prestation, un million en dépendait toujours dix ans plus tard, en décembre 2014 (Seibert *et al.*, 2017). Pour les personnes en âge

de travailler, percevoir l'allocation ne veut pas forcément dire être au chômage (Bruckmeier *et al.*, 2015). Seul un quart des personnes d'âge actif qui perçoivent la prestation sur une durée longue (le seuil étant fixé à 21 mois continus dans les statistiques de l'Agence fédérale pour l'emploi) étaient au chômage en 2017. Les autres occupent des emplois faiblement rémunérés, ou ne sont pas « disponibles » pour le marché du travail (Bundesagentur für Arbeit 2018 ; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2018). Pour autant, les sorties vers l'emploi ne sont pas négligeables. Sur la base de l'analyse des trajectoires des personnes qui ont commencé à percevoir l'allocation en 2007, et ont été suivies longitudinalement jusqu'en 2017 (Seibert *et al.*, 2017), il ressort que dans un quart des cas, les bénéficiaires ont réussi à sortir du dispositif en occupant un emploi non aidé. Ces emplois sont souvent peu qualifiés, à durée déterminée. 42 % des emplois nouvellement occupés par les bénéficiaires étaient ainsi en 2013 des emplois d'« aidant » (Bruckmeier, Hohmeyer, 2018), c'est-à-dire des postes essentiellement manuels, ne requérant aucune qualification. Ces situations d'emploi ne sont pas stables : pour 45 % des allocataires ALG II qui avaient repris un emploi en 2013, c'était le cinquième emploi au cours des cinq dernières années, les peu qualifiés étant les plus exposés à ce risque d'instabilité et de précarité.

Les réflexions vont dans le sens d'un accompagnement renforcé de ces publics, afin de les ancrer plus durablement dans l'emploi. C'est ainsi que depuis août 2016, les bénéficiaires qui ont repris un emploi peuvent continuer à être accompagnés par l'Agence pour l'emploi, même s'ils n'ont plus accès à l'allocation (Bruckmeier, Hohmeyer, 2018).

Des propositions plus substantielles de refonte commencent à être discutées. Il en va ainsi de la proposition portée par le chef SPD du gouvernement de Berlin, qui a proposé en octobre 2017 d'introduire un revenu de base de solidarité (*solidarisches Grundeinkommen*). Le principe serait de proposer aux chômeurs de longue durée des emplois d'intérêt général, rémunérés au niveau du salaire minimum, proposés par les communes. À la grande différence de l'allocation ALG II, l'idée est d'*offrir* cette possibilité aux chômeurs, et non de les *forcer* à occuper ces emplois sous peine de sanctions. Pour mémoire, 953 000 sanctions ont été prononcées en 2017, à l'encontre de 7,7 % du total des personnes qui avaient perçu l'allocation au moins une fois dans l'année. Pour 33 504 d'entre elles, elles ont dû faire face à une suppression complète de l'allocation (Deutscher Bundestag, 2018). Pour les jeunes de moins de 25 ans, la sanction peut aussi concerner les aides au logement, ce qui est très régulièrement critiqué, y compris par l'Agence fédérale pour l'emploi ¹⁹. On n'est pas très loin, avec le revenu de base solidaire, du principe déployé dans des expérimentations du type de celle portée par l'association Territoires zéro chômeurs de longue durée (Mouzon, 2018).

Sur proposition du nouveau ministre SPD du Travail, Hubertus Heil, un projet de loi sur les « chances de participation » (Teilhabe-Chance Gesetz) a été adopté par le cabinet en juillet 2018, remanié depuis. Le projet consiste principalement en la création de deux dispositifs d'emplois aidés à destination des chômeurs de longue durée. Deux populations sont ciblées : les personnes

au chômage depuis plus de deux ans, les personnes âgées de 25 ans au moins qui ont été dépendantes de la prestation pour chômeurs de longue durée ALG II sept ans au cours des huit dernières années et n'ont que marginalement travaillé durant ces années. Les emplois aidés sont des emplois à temps complet soumis à cotisations sociales. Initialement, le projet prévoyait de subventionner ces emplois sur la base du salaire minimum. Dans les derniers arbitrages annoncés début novembre, et sous la pression notamment des syndicats et du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats ; Künkler, 2018), il a été prévu de se fonder sur les salaires conventionnels. L'aide est dégressive dans le temps. Pour les personnes au chômage depuis deux ans, elle se monte à 75 % du coût employeur (déduction faite des cotisations chômage employeur), à 50 % la deuxième année. Pour les personnes durablement éloignées du marché du travail, les aides sont versées pour cinq ans. 100 % du coût employeur est pris en charge les deux premières années, et la subvention est abaissée de 10 points chaque année suivante (70 % la cinquième et dernière année). Les personnes bénéficient d'un accompagnement personnalisé (« *coaching* »).

Le dispositif doit entrer en vigueur en janvier 2019. Il concernerait 150 000 personnes (à comparer aux 400 000 personnes ayant été dépendantes de l'allocation sept ans d'affilée, selon les estimations de l'Agence fédérale pour l'emploi ²⁰). L'enveloppe prévue est de 4 milliards d'euros. On est loin d'un revenu de base de solidarité accessible à l'ensemble des chômeurs de longue durée, et centré

19. Voir l'interview du directeur de l'Agence fédérale pour l'emploi, Detlef Scheele, sur la chaîne de télévision ZDF le 11 avril 2018.

20. Voir l'interview de Detlef Scheele dans *Die Junge Welt*, 7 novembre 2018.

sur des emplois d'intérêt général. Tous les employeurs, y compris ceux du secteur marchand, y seront en effet éligibles, ce qui ouvre la porte à des effets d'aubaine et de substitution, un point dénoncé par le DGB (Künkler, 2018).

Comme ailleurs en Europe, et en lien avec les débats autour des effets de la transition numérique, des propositions visant à introduire un revenu de base universel, s'inspirant des propositions portées par Philippe Van Parijs (Van Parijs, Vanderborcht, 2017), ont récemment fait leur apparition dans le débat public ²¹, suscitant une opposition générale des organisations syndicales (Ver.di, 2017 ; Smolenski *et al.*, 2018).

Le débat sur la prise en compte des migrants

La capacité du système de minima sociaux, voire du tissu social, à absorber l'arrivée de « nouveaux » migrants et de réfugiés occupe une place prépondérante dans le débat public depuis 2011.

L'Allemagne a restreint la liberté de circulation des ressortissants des nouveaux États membres entrés dans l'Union européenne en 2004 (excepté Chypre et Malte), et cela a été le cas jusqu'à la fin 2013 pour les ressortissants bulgares et roumains (pays ayant adhéré à l'Union en 2007). L'Allemagne a par ailleurs systématiquement argué de la double nature de la prestation ALG II (instrument de la politique du marché du travail et revenu minimum garanti pour les personnes dans le besoin) pour justifier de déroger au règlement sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale (n° 883/2004) et ne pas octroyer l'allocation aux ressortissants étrangers de l'UE chômeurs,

au motif que l'allocation ne constitue pas une prestation chômage (schéma 2, *supra*). Avant même que le débat ne s'étende, en 2015, face à la gestion de l'afflux de réfugiés, les restrictions de l'accès des ressortissants étrangers de l'UE aux revenus minima garantis ont donné lieu à une intense activité jurisprudentielle, avec des arrêts souvent favorables à l'octroi de la part des tribunaux sociaux. La Cour de justice de l'UE a, dans ses différents arrêts, donné quant à elle systématiquement raison aux restrictions imposées par l'Allemagne (arrêts Dano du 11 novembre 2014, Alimanovic du 15 septembre 2015, Garcia-Neto du 25 février 2016). Certains de ces arrêts ont suscité un très intense écho médiatique, tout particulièrement l'arrêt Dano de 2014, interprété comme une mesure anti-« tourisme social ».

Le débat sur le traitement des ressortissants étrangers s'est considérablement durci depuis 2016, dans un contexte d'afflux massif des réfugiés et de montée de l'extrême droite. Ainsi, la loi du 22 décembre 2016, impulsée par la ministre du Travail Andrea Nahles (SPD) et adoptée dans un contexte pré-électoral marqué par la situation des migrants, est très controversée au sein de la coalition. Elle a en effet considérablement durci l'accès aux ressortissants de l'UE sans emploi aux allocations « Hartz IV », en introduisant une période de carence de cinq ans. Le durcissement est également net pour les réfugiés. En mars 2016, la loi « Asylpaket II » a ainsi retiré le bénéfice de certains besoins aux demandeurs d'asile : formation, télévision, ordinateurs, logiciels, au motif que ceux-ci sont

21. Une première expérimentation baptisée « HartzPlus » débutera ainsi en mai 2019 à Berlin, portée par le collectif Sanktionsfrei, constitué de représentants volontaires de l'administration, du numérique et du monde juridique, visant à démontrer l'inefficacité d'un système basé sur les sanctions.

fournis par les centres d'hébergement collectif.

Conclusion

Depuis le milieu des années 2000 et la rupture de l'Agenda 2010, les politiques menées en Allemagne sur le terrain des réformes du marché du travail, de la prise en charge du non-emploi et des personnes dans le besoin, des revenus minima garantis (l'emblématique allocation « Hartz IV ») sont très régulièrement invoquées, pour en commenter et évaluer les effets sur les performances du marché du travail, la capacité à réintégrer des personnes durablement éloignées de l'emploi au travers d'une combinaison droits-devoirs ou, plus récemment, sur l'impact de la prise en charge des migrants et réfugiés sur les dispositifs de solidarité. Les débats récents dont cette contribution fait état mettent en évidence des inflexions majeures dans la conception même des dispositifs de revenus minimum garantis. Au fil des ans, l'incapacité à ramener vers l'emploi *via* une logique principalement marchande des personnes durablement éloignées du marché du travail cumulant des situations de handicap social fort s'est en effet peu à peu imposée. Gageons que ces évolutions, qui participent d'une prise de distance avec une logique intrinsèquement marchande de responsabilisation individuelle et d'une attention croissante portée aux *besoins* des personnes concernées, plutôt qu'à leurs devoirs, sera susceptible d'alimenter la réflexion de ce côté-ci du Rhin.

Sources :

Bähr H., Dietz M., Kupka P., Ramos Lobato P., Stobbe H. (2018), *Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland: Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen*, Bielefeld, IAB Bibliothek, 370.

Beste J., Trappmann M. (2016), « Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich », *IAB-Kurzbericht*, n° 21/2016, <https://www.econstor.eu/handle/10419/158497>.

BMAS (2016a), Übersicht über das Sozialrecht – 2016/2017.

BMAS (2016b), *Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bericht, <https://goo.gl/tAqQ3P>.

Bruckmeier K., Lietzmann T., Rothe T., Saile A.T. (2015), « Grundsicherung für Arbeit-suchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit », *IAB-Kurzbericht*, n° 20/2015, <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb2015.pdf>.

Bruckmeier K., Hohmeyer K. (2018), « Arbeit-saufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Nachhaltige Integration bleibt schwierig », *IAB-Kurzbericht*, n° 2/2018, <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0218.pdf>.

Bruckmeier K., Mühlhan J., Peichl A. (2018), « Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen », *ifo Schnelldienst*, vol. 71, n° 03/2018, p. 25-28, <https://www.econstor.eu/handle/10419/175163>.

Bruckmeier K., Pauser J., Walwei U., Wiemers J. (2013), « Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung », *IAB-Forschungsbericht*, n° 5/2013, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0513.pdf>.

Bundesagentur für Arbeit (2018), « Strukturen der Grundsicherung SGB II – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005) », <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Strukturen-der-Grundsicherung-SGBII-Nav.html>.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), *Familienreport 2017: Leistungen, Wirkungen, Trends*, <https://goo.gl/6BrUxR?>

Chagny O. (2009), « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *La Revue de l'IRES*, n° 58, p. 65-110, <https://goo.gl/VSiqai>.

ALLEMAGNE

Chagny O., Le Bayon S., Mathieu C., Sterdyniak H. (2018), « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *Document de travail de l'IRES*, n° 01.2018, <https://goo.gl/S7Q33t>.

Chagny O., Monperrus-Veroni P. (2007), « Les paramètres de la réforme : une comparaison France-Allemagne », *Retraite et Société*, n° 50, p. 77-113, <https://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe1-2007-1-page-77.htm>.

Der Paritätische Gesamtverband (2016), *Regelsätze 2017 – Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der paritätischen Forschungsstelle*, Paritätische Forschungsstelle, September, <https://goo.gl/jdG62Q>.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2018), « Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus », *Kurzexpertise*, n° 4/2018, 18. September, <https://goo.gl/dQG941>.

Deutscher Bundestag (2016), « Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke », *Drucksache*, n° 18/10337, 16. November, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/103/1810337.pdf>.

Deutscher Bundestag (2018), « Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven Lehmann, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ekin Deligöz, Sven-Christian Kindler, Stefan Schmidt und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sanktionspraxis im SGB II », *Drucksache*, n° 19/2104, 14. Mai, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/021/1902104.pdf>.

Geißler R., Niemann F.-S. (2015), *Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann*, Bertelsmann Stiftung. <https://goo.gl/wBhQKP>.

Grabka M.M., Frick J.R. (2010), « Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland : Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen », *DIW Wochenbericht*, n° 7/2010, https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.347267.de.

Kofner S. (2006), *Auswirkungen des ALG II auf das Wanderungsverhalten und die soziale Segregation*, Mai.

Künkler M. (2018), « Langzeitarbeitslosigkeit als Kernproblem des Arbeitsmarkts », *Soziale Sicherheit*, n° 07/2018, p. 261-267.

Mouzon C. (2018), « Le chômage de longue durée n'est pas une fatalité », *Alternatives économiques*, 20 novembre 2018.

Seibert H., Wurdack A., Bruckmeier K., Graf T., Lietzmann T. (2017), « Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode », *IAB-Kurzbericht*, n° 4/2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0417.pdf>.

Smolenski T., Mohr K., Bothfeld S. (2018), « Bedingungsloses Grundeinkommen: Gegenmodell zum Sozialstaat 4.0 », *Arbeitspapier*, n° 4/2018, IG Metall, <https://goo.gl/6XEKXp>.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018), *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017*, Nürnberg, Mai, <https://goo.gl/52cdQF>.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), *Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik*.

Tophoven S., Lietzmann T., Reiter S., Wenzig C. (2017), *Armutsmuster in Kindheit und Jugend: Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut*, IAB/Bertelsmann Stiftung, <https://goo.gl/HQcXF6>.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Veil M. (2005), « Allemagne : les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janvier, p. 5-19, <https://goo.gl/qoPCok>.

Ver.di (2017), « Bedingungsloses Grundeinkommen: Risiken und Nebenwirkungen einer wohlklingenden Idee », *Wirtschaftspolitik Informationen*, n° 4, Dezember, <https://goo.gl/eYUrDs>.

von Ossietzky C. (2010), *Auswirkungen der Regelungen der Unterkunftskosten (Hartz IV) auf die Segregationsdynamiken in Oldenburg*, Bachelorarbeit, September, http://oops.uni-oldenburg.de/1048/1/Bachelorarbeit_final_version.pdf.

Zipfel F. (2010), « Kommunalfinanzen – zukunftssicher aufgestellt? », *Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen*, n° 482.

Autriche

La « sécurité minimale » : l'île des bienheureux dans la tourmente

Kevin GUILLAS-CAVAN¹

L'Autriche est souvent présentée comme « l'île des bienheureux » (*Insel der Seligen*), selon l'expression du chancelier social-démocrate Bruno Kreisky (1970-1983). Près d'un demi-siècle plus tard, les réformes de la seconde coalition gouvernementale réunissant les chrétiens-démocrates de l'Österreichische Volkspartei (ÖVP, Parti populaire autrichien) et l'extrême droite du Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de liberté d'Autriche) paraissent menacer les fondements mêmes du modèle social autrichien.

Après avoir autorisé la journée de travail de 12 heures et contourné la concertation sociale (Guillas-Cavan, 2018), le gouvernement ÖVP-FPÖ s'attèle désormais à une réforme des minima sociaux de grande ampleur. La réforme entraînera, si elle est adoptée, une baisse drastique du revenu des allocataires et, dans le même temps, une explosion de leur nombre en paupérisant un grand nombre de chômeurs et de chômeuses de longue durée.

En comparaison internationale, le système autrichien actuel apparaît parmi les plus généreux (Peña-Casas, Ghailani,

2013). Néanmoins, cette générosité est relative : en 2017, 14,5 % de la population autrichienne vit sous le seuil de pauvreté (Statistik Austria, 2018) avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian, dont seulement 26 % bénéficient du revenu minimal. Selon la situation familiale, le montant des allocations oscille entre 60 et 78 % du seuil de pauvreté.

La réforme actuellement proposée n'est cependant pas la première réforme du système autrichien de minima sociaux. En effet, jusqu'en 2010, chaque État fédéral (*Land*) a son propre système de revenu minimum garanti. Ces systèmes sont très différents les uns des autres, de sorte que les inégalités entre États sont grandes. À partir de 2010, la fédération négocie avec les États fédérés la mise en place de standards communs pouvant représenter des hausses substantielles que ces derniers peuvent ensuite améliorer. Cette fédéralisation de l'aide sociale n'est cependant prévue que pour une durée limitée et doit être renégociée. Ces nouvelles négociations échouent en 2016 et un nombre important d'États entreprend alors des coupes drastiques dans les aides.

1. Chercheur à l'Ires.

Avec la réforme présentée en mai 2018, le gouvernement fédéral semble reprendre la main, mais non dans le sens d'une sauvegarde des niveaux fixés en 2010. L'État fédéral entend imposer des standards plus bas et faire de ceux-ci des maxima. Les États pourront proposer des aides inférieures à ces montants maximaux alignés sur ce que proposaient les États les plus réactionnaires.

Nous présentons d'abord le système autrichien tel qu'il fonctionne jusqu'en 2010 et exposons le débat sur la mise en place du système dit de « sécurité minimale ». Nous détaillons ensuite le fonctionnement de ce nouveau système et montrons que malgré sa fédéralisation, d'importantes inégalités entre États demeurent. Nous discutons ensuite l'évolution du nombre de bénéficiaires et montrons que celle-ci révèle une très forte précarisation du travail en Autriche. Enfin, nous analysons la proposition de réforme de ce système qu'entend imposer l'actuelle coalition au pouvoir et présentons succinctement les réactions des principaux acteurs sociaux.

Un système de revenu minimum hybride

Un système de revenu minimal garanti est mis en place en Autriche au cours des années 1970 quand s'allongent les durées de chômage au-delà des droits à l'assurance chômage (Dimmel, Pfeil, 2009). Ce système repose sur deux branches : l'aide d'urgence (Notstandshilfe) au niveau fédéral et l'assistance sociale (Sozialhilfe) des États fédérés.

La première repose sur une cotisation spécifique quand la seconde est financée par l'impôt. La première est donc ouverte aux chômeurs et chômeuses en fin de droits, et la seconde à l'ensemble de la population.

En 2008, le gouvernement fédéral propose une fédéralisation complète du revenu minimum ainsi qu'une fusion de l'aide d'urgence et de l'assistance sociale. Face à l'opposition des États, la fédéralisation de l'assistance sociale n'est que partielle : la fédération fixe les minima que doivent fournir les États. Les compétences respectives des États et de la fédération n'ayant pas été revues, le fonctionnement de l'aide d'urgence reste identique.

Cette aide est allouée aux chômeurs et chômeuses en fin de droit qui en font la demande pour une durée de 52 semaines renouvelable indéfiniment ². La personne indemnisée reçoit alors 92 % de son ancienne « indemnité chômage de base » (Grundbetrag des Arbeitslosengelds) et 95 % pour les bas salaires. À ce montant individuel « de base » s'ajoute un « supplément familial » qui s'élève en 2018 à 435,69 euros pour un ou une conjointe sans revenu, et de 106,10 euros à 153,74 euros par enfant en fonction de son âge ³. En échange de cette aide, l'allocataire ne peut refuser d'emploi rapportant un revenu supérieur à un certain montant (« Grenzfüdigkeitsgrenze »). En 2018, ce montant est fixé à 438,05 euros par mois. Pour les allocataires qui travaillent, les revenus du travail sont déduits du montant de l'aide d'urgence.

2. Voir sur le site du SMT, entrée « Notstandshilfe », <https://goo.gl/YDCU1U>.

3. Pour les familles nombreuses, un complément variant de 6,5 euros par enfant pour les familles de deux enfants à 48,40 euros pour celles de sept enfants vient en outre s'ajouter à cette aide d'urgence. Ces montants correspondent aux suppléments et compléments familiaux minimaux fixés par la Fédération pour la sécurité minimale. Pour cette question, voir *infra*.

L'assistance sociale : d'importantes inégalités entre États

L'assistance sociale est de la seule responsabilité des États fédérés. Il y a donc jusqu'en 2010 neuf lois sur l'assistance sociale, aux contenus extrêmement différents en termes de montants, de conditions d'accès et de services complémentaires, ce qui rend la comparaison quasi-impossible (Dimmel, Pfeil, 2009). En effet, en plus des prestations monétaires, les différents États offrent des avantages non monétaires et des services dont il est difficile d'estimer la valeur. Dans l'État de Vienne qui offre des aides monétaires inférieures à la moyenne fédérale, 56 % des dépenses de l'assistance sociale consistent ainsi en des aides non monétaires comme la prise en charge directe d'un certain nombre de coûts (chauffage, électricité, etc.) ou la gratuité de certains services (Pratscher, 2012).

En ce qui concerne les aides monétaires, les montants sont extrêmement différents d'un État à l'autre (tableau 1). Quatre des neuf États distinguent entre

un revenu minimal pour les personnes en capacité de rechercher un emploi et un pour celles qui en sont dispensées (personnes ayant atteint l'âge de la retraite ou en incapacité physique de travailler). Ces différents montants ne sont pas fixés en relation d'un quelconque indicateur, mais de « manière quasi arbitraire en fonction de projets politiques » (Fink, 2008:17).

Néanmoins, ces montants sont eux-mêmes purement indicatifs. Les services administratifs décidant de l'attribution des allocations d'assistance sociale jouissent d'une grande latitude lorsqu'ils estiment le montant dû en fonction de la situation familiale, mais aussi des coûts réels auxquels font face les ménages (s'ils sont propriétaires ou locataires d'un logement social par exemple). Quoique l'assistance sociale soit une compétence des États, la gestion concrète des dossiers est dans la plupart des cas confiée aux communes, à tel point qu'on a pu parler d'une « municipalisation de l'assistance sociale » (Emptner, Frick, 1999).

Tableau 1. Assistance sociale * par État fédéré en 2009

États	Personne seule	Couple	Supplément par enfant
Basse-Autriche	532,30	704,80	144,30
Burgenland	473,60	677,80	140,30
Carinthie	506,00	759,00	158,05 / 202,40 **
Haute-Autriche	569,50	848,60	160,40
Salzbourg	464,50	686,50	155,50
Styrie	540,00	821,00	166,00
Tyrol	459,90	669,20	152,90
Vienne	454,00	704,00	135,00
Vorarlberg	514,50	707,00	159,00
Autriche (moyenne)	501,53	732,93	152,43

* Montant de base.

** Respectivement pour les enfants de moins et de plus de dix ans.

Source : Fink (2008:17).

Une tentative incomplète de fédéralisation du revenu minimal en 2010

Les négociations entre les États et le gouvernement fédéral sur la réforme du système d'assistance sociale commencent en 2007, quand le Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ, Parti social-démocrate autrichien) revient au pouvoir après sept ans de coalition ÖVP-FPÖ. La réforme voulue par le SPÖ s'inscrit dans une volonté de lutte contre la pauvreté et butte sur les réticences des États fédérés qui, pour plus de la moitié d'entre eux, sont gouvernés par les chrétiens-démocrates de l'ÖVP ou l'extrême droite (Dimmel, 2009). En raison des réticences de certains États, les négociations durent plus de trois ans. Elles aboutissent au « traité entre la fédération et les États conforme à l'article 15a de la Constitution fédérale qui institue une sécurité minimale en fonction des besoins » (Fink, 2015).

L'un des grands points d'achoppement découle de la volonté du gouvernement fédéral d'imposer comme unique point d'accès au revenu minimum le Service pour le marché du travail (Arbeitsmarktservice, SMT), l'équivalent autrichien de Pôle emploi, qui est une institution tripartite (Dimmel, 2009). Cela accroîtrait donc le poids des partenaires sociaux⁴ dans la détermination des minima sociaux. En raison de l'échec de l'intégration de cette politique au SMT, ce cadre est fixé par le seul gouvernement fédéral, sans que celui-ci ne doive s'entendre avec les partenaires sociaux.

Concrètement, le gouvernement fédéral fixe désormais les montants et

les conditions minimales d'accès au revenu minimum garanti. Les États peuvent ensuite améliorer ces montants ou élargir les publics. En pratique, il leur est aussi possible d'interpréter les règles fédérales pour les durcir (voir *infra*).

Depuis 2010, un système de « sécurité minimale en fonction des besoins »

La « sécurité minimale en fonction des besoins » (Bedarfsorientierte Mindestsicherung) mise en place en 2010 se présente comme une harmonisation des minima sociaux des différents États. Il conviendrait cependant davantage de parler d'une harmonisation *accrue*. En effet, les différents États continuent de gérer leurs systèmes de minima sociaux, mais le gouvernement fédéral définit de manière plus précise que dans l'ancien système les normes et les montants minimaux qu'ils doivent respecter.

Les standards fédéraux : des montants en hausse mais insuffisants pour lutter contre la pauvreté

Le montant net de la sécurité minimale est au moins égal à la « valeur de référence pour le calcul du complément de compensation » (Ausgleichszulagenrichtsatz), définie chaque année par l'Office de l'assurance retraite (Pensionsversicherungsanstalt), moins 5,1 % correspondant aux cotisations obligatoires à l'assurance maladie. Cette valeur de référence correspond à un montant minimal de retraite garanti par l'État qui s'engage à compléter la pension jusqu'à 904,42 euros pour

4. Si l'usage du terme de « partenaires sociaux » est parfois sujet à critique en France, il est revendiqué en Autriche où il a une valeur constitutionnelle (alinéa 2 de l'article 120a de la Constitution fédérale).

une personne seule ⁵. Pour une personne seule, le montant net de la sécurité minimale est donc de 858,29 euros. Ce niveau est augmenté en fonction de la taille des ménages (tableau 2).

Le montant pour un individu vivant seul est fixé de manière discrétionnaire par le Parlement, sans référence à un quelconque seuil de pauvreté ou à un budget de référence. Le montant pour un couple est déduit en utilisant l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée ⁶ (Fink, 2015). Cela revient à doter le second membre du foyer de la moitié du revenu d'un individu vivant seul.

Globalement, la sécurité minimale représente une augmentation par rapport aux montants de l'assistance sociale

(Fink, 2015). Ces montants demeurent cependant très bas et ne permettent pas à ses bénéficiaires d'échapper à la pauvreté (tableau 2). À l'échelle fédérale, la sécurité minimale apporte tout ou partie du revenu de seulement 18 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Dans le cas de l'État de Vienne, ce pourcentage monte à 34 %, indiquant que la population pauvre de l'État est non seulement plus nombreuse, mais aussi plus pauvre (Fink, 2015).

Des inégalités entre États qui perdurent

Les montants mentionnés ci-dessus sont toutefois conçus comme des minima, à charge pour les États fédérés de

Tableau 2. Montant du revenu minimum garanti au niveau fédéral par type de foyer et par rapport au seuil de pauvreté en 2017

En euros et en %

Type de foyers	Montant de l'allocation	Montant de l'allocation en % du seuil de pauvreté
Personne seule	858,29	78
Parent isolé avec 1 enfant	991,45	68
Parent isolé avec 2 enfants	1 107,42	61
Parent isolé avec 3 enfants	1 306,16	60
Couple sans enfant	1 293,98	78
Couple avec 1 enfant	1 427,14	71
Couple avec 2 enfants	1 573,40	66
Couple avec 3 enfants	1 767,47	64

Source : calculs de l'auteur à partir du portail d'information du gouvernement fédéral, entrées « Ausgleichszulage » et « Höhe der Familienbeihilfe » (<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270224.html>) ; pour les suppléments et compléments par enfants, voir <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/8/Seite.080714.html>.

5. Voir sur le portail du gouvernement fédéral, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270224.html>. Ce montant de 904,42 euros est versé aux retraité·es qui ont cotisé moins de 30 ans. Pour les retraité·es ayant cotisé plus de 30 ans, le gouvernement s'engage à compléter la pension pour qu'elle atteigne 1 022 euros. C'est cependant la première valeur qui sert au calcul du revenu minimum.

6. Si l'échelle d'équivalence de l'OCDE était suivie sans les modifications prévues par le traité entre la fédération et les États de 2010, l'allocation serait augmentée d'un tiers de l'allocation d'un individu vivant seul pour chaque enfant à charge, soit de 286,10 euros. Comme l'illustre le tableau 3, le supplément par enfant est sensiblement inférieur dans tous les cas de figure.

AUTRICHE

les augmenter, ce que font désormais l'ensemble des États. À l'exception de la Haute-Autriche qui accroît aussi l'allocation des personnes seules et du Tyrol qui accroît sensiblement l'allocation dont bénéficient les couples, les minima pour adultes, vivant seul-es ou en couple, sont identiques aux minima fédéraux et ce sont uniquement les suppléments par enfant qui sont augmentés (tableau 3).

Néanmoins, dans un certain nombre d'États, la sécurité minimale peut être amputée, de sorte que les montants réellement distribués soient inférieurs aux minima fixés au niveau fédéral. En effet, le traité de 2010 considère que 25 % de la sécurité minimale « peuvent être consacrés au logement ». Cette formule est ambiguë et ouvre la voie à de multiples interprétations. Certains États considèrent ainsi que si les bénéficiaires sont propriétaires de leur logement, les aides doivent être diminuées de 25 %. De même, ces

États peuvent considérer que si le loyer est inférieur à 214,57 euros pour une personne seule (25 % des 858,29 euros de revenu garanti), la différence entre les deux sera ôtée du revenu garanti. C'est le cas dans quatre des neuf États (Basse-Autriche, Burgenland, Carinthie et Salzbourg), deux d'entre eux (le Burgenland et la Basse-Autriche) calculant ces 25 % sur la base du seul revenu versé aux parents et les deux autres intégrant dans ce calcul les aides familiales. Dans trois des cinq États restants (la Haute-Autriche, la Styrie et Vienne), les 25 % sont intégrés au revenu garanti, indépendamment du coût du logement pour les ménages. Dans les deux derniers (Tyrol et Vorarlberg), les 25 % sont systématiquement décomptés de l'allocation (tableau 3), mais une aide supplémentaire spécifique existe qui couvre l'intégralité des frais de logement des bénéficiaires (Fink, 2015).

Tableau 3. Montants de la sécurité minimale par État fédéré en 2018

En euros

États	Personnes seules	Couples	Supplément par enfant* (trois premiers enfants**)
Basse-Autriche	863,04	1 294,56	198,50
Burgenland	838,00	1 257,00	161,00
Carinthie	863,04	1 294,56	230,00
Haute-Autriche	921,00	1 298,20	212,00
Salzbourg	863,04	1 294,56	211,00 ***
Styrie	863,04	1 294,56	155,00
Tyrol	647,28	1 294,56	213,60
Vienne	863,04	1 294,56	233,02
Vorarlberg	645,32	964,20	321,00

* Par souci de simplification, nous n'avons précisé que le montant pour les enfants mineurs. Dans la plupart des États, les enfants majeurs à charge reçoivent moins.

** Dans tous les États, et contrairement à ce que posent les minima fédéraux, l'allocation est identique pour les trois premiers enfants et non dégressive. Elle devient dégressive à partir du quatrième enfant (à l'exception de l'État du Tyrol où elle devient dégressive dès le troisième).

*** Moyenne mensuelle car l'État de Salzbourg effectue 14 versements et non 12 pour les enfants. Les mois d'août et de décembre voient le versement d'une double allocation pour la rentrée et Noël.

Source : sites des chambres du travail des différents États, rubrique « Mindestsicherung ».

**Une hausse forte et continue
du nombre de bénéficiaires
antérieure à la crise**

Le traité de 2010 ouvre la sécurité minimale aux citoyennes et citoyens autrichiens, mais aussi à ceux de l'Union européenne résidant en Autriche depuis plus de cinq ans. La sécurité minimale est en principe aussi ouverte aux immigré·es et aux réfugié·es bénéficiant du droit d'asile résidant, dans les deux cas, depuis plus de cinq ans en Autriche (Fink, 2015). Les demandeurs et demandeuses d'asile en sont exclus⁷. Depuis 2016, quatre États (le Burgenland, la Basse-Autriche, Salzbourg et la Styrie) excluent cependant aussi les réfugié·es bénéficiant du droit d'asile qui continuent de recevoir la même allocation que les demandeurs et demandeuses d'asile.

L'accès à ce revenu minimal garanti est conditionné à une recherche active d'emploi (Fink, 2015). En sont exempté·es les personnes ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), les personnes dispensées de recherche d'emploi pour diverses raisons, telles que :

- s'occuper d'un enfant de moins de trois ans ou d'un enfant de plus de trois ans dans les zones où les infrastructures de prise en charge des enfants sont insuffisantes ;
- s'occuper d'un parent ou d'un enfant gravement malade ;
- s'occuper d'un proche dans le cadre du statut d'aidant ou d'aidante familiale ;
- continuer une formation commencée avant 18 ans.

Pour les autres bénéficiaires, il leur faut prouver une recherche active

d'emploi, se rendre aux convocations du SMT et participer aux formations proposées. En cas de manquement, le montant de l'allocation de sécurité minimale peut être temporairement coupé de moitié. L'application des sanctions en ce domaine apparaît cependant très variable d'un État à l'autre (Riesenfelder *et al.*, 2014).

**Une concentration des bénéficiaires
dans l'État de Vienne**

En 2017, le nombre de bénéficiaires de la sécurité minimale s'élève à 307 853 personnes, enfants compris, soit 3,51 % de la population pour un coût de près d'1 milliard d'euros (0,5 % des finances publiques et 1,3 % des dépenses sociales). On observe toutefois d'importantes disparités territoriales et une forte concentration des bénéficiaires dans l'État de Vienne, puisque celui-ci représente 57 % des allocataires et 65 % des dépenses (tableau 4). Cela reflète évidemment en partie la macrocéphalie autrichienne et le poids démesuré de l'État de Vienne dans la population nationale (21 %), mais aussi une concentration anormale de la pauvreté dans l'État où 9,35 % de la population reçoit une allocation de sécurité minimale, que ce soit pour tout revenu ou comme complément de revenu.

L'importance du volume d'allocation distribué dans l'État de Vienne au regard de la population bénéficiaire indique des montants supérieurs d'allocation. Ils le sont effectivement, notamment pour les personnes seules, les parents isolés et les couples sans enfant (tableau 5). Que ce soit dans l'État de Vienne ou dans la moyenne fédérale, les allocations sont systématiquement inférieures aux

7. Les demandeurs et demandeuses d'asile bénéficient d'une aide, dite assistance de base (Grundversorgung), dont le montant varie en fonction des États fédérés, mais ne peuvent dépasser les maxima fixés par l'État fédéral qui s'élèvent en 2018 à 350 euros pour une personne seule et 700 euros pour un couple sans enfant, auxquels s'ajoutent 90 euros par enfant.

AUTRICHE

montants légaux maximaux rapportés dans le tableau 3, ce qui indique que la majorité des allocataires a un revenu complémentaire. Celui-ci demeure cependant extrêmement faible. Le montant moyen d'allocation de 516 euros pour

une personne seule (529 euros à Vienne) représente un revenu moyen du travail de 342 euros (334 euros à Vienne). Pour un couple sans enfant, cela représente en moyenne un revenu de 969 euros pour le couple et 682 euros à Vienne.

Tableau 4. Bénéficiaires de la sécurité minimale et dépenses en 2017 par État fédéré

En % et en euros

États	Part de la population	Dépenses (en millions d'euros)
Basse-Autriche	1,22	67,3
Burgenland	1,29	9,7
Carinthie	1,16	16,8
Haute-Autriche	1,39	47,4
Salzbourg	2,48	69,1
Styrie	2,24	57,5
Tyrol	2,34	35,8
Vienne	9,35	638,0
Vorarlberg	3,49	35,8
Autriche	3,51	977,4

Source : Statistik Austria, entrée « Unterstützte Personen und Bedarfsgemeinschaften sowie Ausgaben in der Mindestsicherung 2012-2017 ».

Tableau 5. Montants d'allocation moyens en Autriche et dans l'État de Vienne en 2017

En euros

	Montant moyen d'allocation	Montant moyen d'allocation à Vienne
Total	606	608
Personne seule	516	529
Parent isolé avec 1 enfant	504	535
Parent isolé avec 2 enfants	598	638
Parent isolé avec 3 enfants	758	813
Parent isolé avec plus de 4 enfants	1 071	1 212
Couple sans enfant	325	612
Couple avec 1 enfant	749	745
Couple avec 2 enfants	877	871
Couple avec 3 enfants	976	973
Couple avec plus de 4 enfants	1 233	1 273
Autres	764	0

Source : Statistik Austria, entrée « Höhe der Mindestsicherungsleistung pro Bedarfsgemeinschaftskategorie im Jahresdurchschnitt 2017 ».

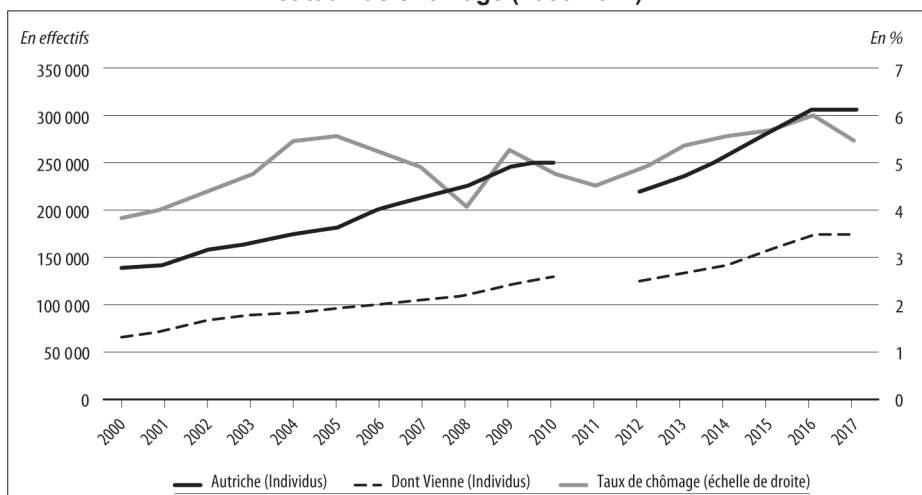
Une forte croissance du nombre de bénéficiaires, largement décorrélée du taux de chômage

Il est difficile de comparer le nombre d'allocataires des anciens systèmes d'aide sociale gérés par les États fédérés et du nouveau système de sécurité minimale, tant ceux-ci sont différents. En outre, les statistiques sur l'assistance sociale, consolidées au niveau fédéral avant 2010, regroupent des systèmes d'aides très différents d'un État à l'autre. Comme ils sont gérés souverainement par les États, il est difficile de déterminer quelle part de la variation du nombre de leurs bénéficiaires est imputable à des entrées ou sorties à périmètre constant, ou à des réformes locales modifiant le périmètre des diverses aides. Il est entre autre difficile d'estimer quelle part de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu minimum, de 139 964 en 2000 à 307 853 en 2017, est due à une baisse du taux de

non-recours aux aides sociales que la dernière tentative en date estimait à plus de 56 % (Fuchs, 2009). Dans le cas de l'État de Vienne où le taux de non-recours était nettement plus faible, l'administration sociale impute toutefois cette hausse « à l'augmentation du nombre de contrats de travail atypiques et précaires et, *a fortiori*, aux moindres revenus du travail, et aux moindres droits à l'assurance chômage qui en résultent » (Pratscher, 2012).

On observe une forte augmentation du nombre de bénéficiaires avant la crise économique (graphique 1). La hausse est particulièrement forte à partir de 2005, alors même que la croissance du PIB autrichien augmente fortement (entre 2005 et 2007, le taux de croissance moyen du pays dépasse les 3 % contre un taux qui atteint péniblement les 1,5 % entre 2001 et 2004). La crise économique de 2008 ne semble pas marquer une accélération de la croissance du nombre d'allocataires par

Graphique 1. Bénéficiaires du revenu minimum et taux de chômage (2000-2017) *



* Assistance sociale jusqu'en 2010, sécurité minimale depuis 2010.

Source : Statistik Austria, entrées « Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher 2000-2010 » pour l'assistance sociale (2000-2010) et « Unterstützte Personen und Bedarfsgemeinschaften sowie Ausgaben in der Mindestsicherung 2012-2017 » pour la sécurité minimale (2012-2017).

rapport aux années de forte croissance entre 2005 et 2007. Même si le nombre de bénéficiaires ne dépend pas uniquement du taux de chômage puisque l'allocation va aussi à la population inactive sans revenu ou avec des revenus faibles, on observe que le nombre d'allocataires augmente alors que le taux de chômage diminue entre 2005 et 2008, indiquant un développement considérable des travailleurs et des travailleuses pauvres au cours de la période (Dufour, 2008).

Pendant la seconde partie de la crise économique (2012-2016), après la phase d'embellie relative de 2010-2011, on assiste néanmoins à une très forte hausse du nombre d'allocataires. Entre 2012 et 2016 ⁸, le nombre d'allocataires dans l'ensemble du pays augmente ainsi de près de 40 %, passant de 221 341 à 307 853. L'évolution du nombre d'allocataires semble durant cette période être largement parallèle à l'évolution du nombre de chômeurs et de chômeuses. À partir de 2016, le nombre d'allocataires paraît se stabiliser alors que le taux de chômage amorce un reflux marqué, passant de 6 % à 5,5 %.

Débats et réformes actuelles : couper, plafonner, exclure

Le traité de 2010 expirant le 31 décembre 2016, les deux dernières années ont été marquées par la renégociation de la sécurité minimale. Du fait de l'échec des négociations, l'année 2017 a vu la fin de la coordination des systèmes de

revenus minimaux par la fédération (Fink, 2017). La plupart des États ont profité de l'occasion pour annoncer des modifications considérables de leur système. Trois d'entre eux, la Basse-Autriche, le Burgenland et la Haute-Autriche n'ont même pas attendu que l'accord expire et, en toute violation du traité, ont pris des mesures coupant drastiquement les allocations, à un niveau bien inférieur aux anciens standards fédéraux (Kargl, Rybaczek-Schwarz, 2017). Les nouvelles lois de ces trois États prévoyaient notamment de plafonner les aides sociales à 1 500 euros indépendamment de la taille du foyer et de ses caractéristiques. Elles prévoyaient aussi d'accorder aux étrangers et étrangères, réfugié·es bénéficiant du droit d'asile ou immigré·es, une allocation d'un montant moindre pendant leurs cinq premières années de résidence.

La Cour constitutionnelle a jugé que ces deux mesures étaient illégales. Dans le premier cas, la Cour a estimé que les aides doivent être proportionnelles à la taille du foyer, même s'il est possible que l'augmentation soit dégressive lorsque le foyer est plus grand. Quant à la seconde, elle a estimé que la durée de résidence ne représentait pas un critère objectif, justifiant d'un montant moindre. La Cour a cependant reconnu comme valide l'exclusion des réfugié·es bénéficiant du droit d'asile du dispositif de la sécurité minimale ⁹.

Face à cette demi-défaite des gouvernements les plus xénophobes, le gouvernement fédéral a repris la main en mai 2018 pour proposer une nouvelle loi

8. Le traité entre les États et la fédération est entré en vigueur au 1^{er} décembre 2010. Les États avaient cependant jusqu'au 1^{er} octobre 2011 pour mettre en place le nouveau système. 2012 est donc la première année connue statistiquement et l'année 2011 est une année blanche statistiquement (Pratscher, 2017).

9. Voir par exemple la décision de la Cour constitutionnelle concernant la loi sur la sécurité sociale du Burgenland, https://www.vfgh.gv.at/medien/Verfassungsgerichtshof_leitet_Pruefung_der_burgenlaen.de.php.

fédérale sur la sécurité minimale ¹⁰. La réforme proposée s'articule autour de trois grands axes que l'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB, Confédération autrichienne des syndicats) résume par la formule « Coupe et plafonnement » (« *Kürzung und Deckelung* »), à laquelle on peut ajouter « exclusion ». La loi proposée par le gouvernement vise en effet :

- à réduire les aides pour l'ensemble de la population ;
- à transformer les standards fédéraux en maxima que ne pourront plus dépasser les États les plus progressistes ;
- à durcir les conditions d'accès pour les étrangers et les étrangères tout en évitant la censure de la Cour constitutionnelle.

La conclusion d'un nouvel accord demeure cependant lointaine en raison de désaccords entre les parties, que ce soit entre les États fédérés et la fédération, les États entre eux, et notamment entre la majorité des États et celui de Vienne qui refuse pour l'heure le durcissement des conditions pour les réfugiées et les coupes dans le budget (Fink, 2017).

La suppression de l'aide d'urgence, un tournant

En attendant que ces désaccords soient réglés, par la négociation ou un passage en force (voir *infra*), le gouvernement a déjà annoncé son intention de supprimer l'aide d'urgence. Théoriquement, celle-ci étant gérée par le SMT et assise sur une cotisation obligatoire, les partenaires sociaux devraient avoir leur mot à dire. Le passage en force de la loi autorisant la journée de 12 heures a cependant montré que la Constitution autrichienne offrait des ressources jusqu'ici

inemployées pour contourner les partenaires sociaux (Guillas-Cavan, 2018). Le gouvernement propose d'ailleurs une réduction des sièges occupés par ces derniers au conseil d'administration du SMT pour donner la majorité absolue au gouvernement ¹¹.

Pour les plus pauvres des Autrichiennes et Autrichiens, la suppression de cette aide ne changera pas grand-chose : en effet, au lieu de recevoir l'aide d'urgence et un complément de la sécurité minimale, l'ensemble du revenu minimum proviendra de cette dernière. Pour les chômeurs et les chômeuses de longue durée qui bénéficient d'une aide d'urgence supérieure à la sécurité minimale, cela représente une coupe qui peut être substantielle. En effet, l'aide d'urgence, renouvelable indéfiniment, correspond à 92 % du montant de l'allocation chômage qui se termine. Selon la durée de cotisation et le salaire d'origine, celle-ci peut être plus importante que la sécurité minimale.

Face aux réticences de certains États, un coup de force constitutionnel en préparation ?

Face à l'opposition de certains États, alors que l'unanimité est requise pour que soit conclu un nouveau traité entre les États et la fédération qui transfère une compétence des premiers à la seconde, le gouvernement semble vouloir avancer vite. Le ministre de la Constitution, de la Réforme, de la Déréglementation et de la Justice, Josef Moser, a annoncé que sera prochainement présentée une réforme de la Constitution et notamment de son article 12 qui règle les compétences exclusives de la fédération et des États afin

10. G. John, « Was die neue, härtere Mindestsicherung bringt? », *Der Standard*, 28. Mai 2018, <https://goo.gl/DE7NKp>.

11. L. Stefan, « Hartinger-Klein: AMS nicht zuständig für soziale Integration », *Der Standard*, 29. März 2018, <https://goo.gl/E3Fyhv>.

AUTRICHE

de transférer au niveau fédéral la sécurité minimale ¹².

Dans le projet de réforme du gouvernement fédéral, la gestion de la sécurité minimale restera cependant dans les mains des États fédérés. Dans une perversion totale de la logique actuelle, les prescriptions du gouvernement fédéral ne seront cependant plus des minima que doivent assurer les États, mais des maxima ¹³. Cette proposition a l'avantage pour le gouvernement d'éviter de confier la gestion de la sécurité minimale au SMT, instance tripartite et de verrouiller toute future réforme.

Pour modifier la Constitution, il manque cependant neuf voix à la coalition au pouvoir. Favorable de longue date à un transfert au niveau fédéral de la sécurité minimale, le SPÖ s'est dit prêt à discuter, mais il ne votera pas le projet du gouvernement en l'état ¹⁴. Le petit parti

libéral NEOS (Das neue Österreich und Liberales Forum, La nouvelle Autriche et Forum libéral), qui détient dix sièges au Conseil national, s'est aussi dit ouvert au dialogue, mais pas sur les bases d'un texte à la constitutionnalité douteuse.

Les principales cibles des réformes proposées : les couples avec enfants et les étrangers

En termes de contenu, la proposition de réforme de la sécurité minimale évoque d'importantes baisses des standards fédéraux pour la majorité des bénéficiaires. Ces baisses concernent notamment les couples avec plus de deux enfants (tableau 6). Cela représente un basculement dans la politique sociale autrichienne, traditionnellement nataliste et favorable aux familles nombreuses (Math *et al.*, 2008). La réforme proposée rendrait la sécurité minimale

Tableau 6. Montants et variations des standards fédéraux proposés par le gouvernement ÖVP-FPÖ

En euros

Type de foyers	Montants	Variations
Personne seule	863	0
Parent isolé avec 1 enfant	1 078	+87
Parent isolé avec 2 enfants	1 207	+100
Parent isolé avec 3 enfants	1 250	-56
Parent isolé avec 4 enfants	1 293	-178
Couple sans enfant	1 208	-86
Couple avec 1 enfant	1 425	-4
Couple avec 2 enfants	1 552	-21
Couple avec 3 enfants	1 595	-172
Couple avec 4 enfants	1 638	-250

Source : calculs de l'auteur à partir de l'analyse du projet de loi réalisée par la Chambre des travailleurs, https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Mindestsicherung_Anderl_mahnt_mehr_Sorgfalt_ein.html.

12. M.-T. Egyed, « Moser will Mindestsicherung in den Bund holen », *Der Standard*, 23. Juli 2018, p. 5.

13. G. John, *op. cit.*

14. K. Mittelstaedt, T. Neuhold, G. Oswald, « Föderalismusreform: Länder fühlen sich von Moser übergangen », *Der Standard*, 24. Juli 2018, <https://derstandard.at/2000083989079/>.

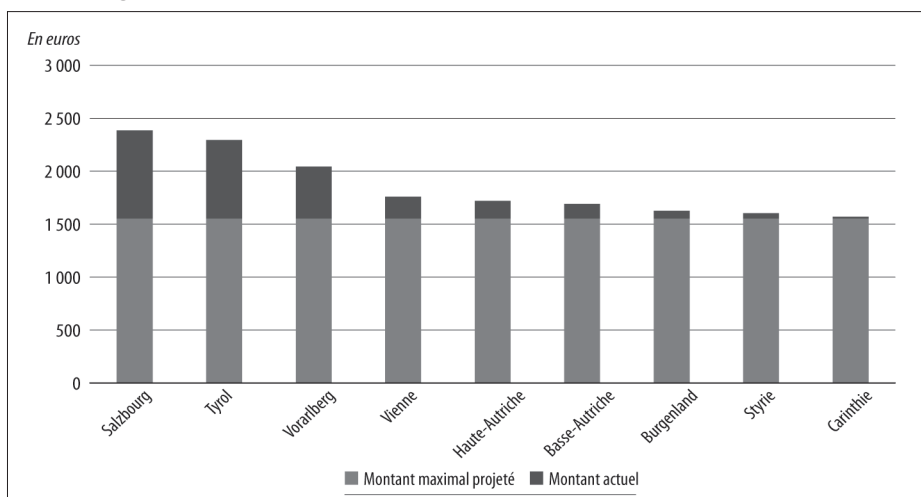
fortement dégressive en fonction du nombre d'enfants, répondant au préjugé que les grandes familles sont issues de l'immigration.

Contrairement aux dispositions des lois sur la sécurité minimale des États du Burgenland, de Basse et de Haute-Autriche que la Cour constitutionnelle a annulées, le projet de loi fédéral ne plafonne pas le montant des allocations, mais, en les rendant très dégressives, celles-ci n'augmentent plus guère au-delà de 1 500 euros. En effet, dans le projet du gouvernement, si le premier enfant accroît l'allocation de base de 25 % et le deuxième de 15 %, les enfants à partir du troisième n'augmentent l'allocation que de 5 %.

Si le projet ne plafonne pas le montant théorique des standards fédéraux, il entend cependant plafonner les minima sociaux que peuvent mettre en œuvre les États fédérés, ce qui représentera une coupe mensuelle allant de 17 euros en Carinthie à 832 euros dans l'État de Salzbourg (207 euros à Vienne) pour un couple avec deux enfants (graphique 2).

Les différentes chambres de travailleurs se sont dit opposées à la réforme proposée par le gouvernement¹⁵. Elles sont pourtant favorables de longue date au transfert au niveau fédéral de la sécurité minimale et avaient soutenu le traité de 2010 quoiqu'en formulant quelques réserves à son encontre et notamment sur le fait que les standards

Graphique 2. Maximum fédéral prévu par rapport aux aides actuellement en vigueur dans les différents États pour un couple avec deux enfants



Lecture : si la réforme est votée en l'état, le montant maximum que pourront offrir les États pour un couple avec deux enfants sera de 1 552 euros. Les minima sont à l'heure actuelle supérieurs dans tous les États. Ces nouveaux standards représenteront donc une perte allant de 17 euros en Carinthie à 832 euros dans l'État de Salzbourg pour un tel foyer.

Source : Calcul de l'organisation non gouvernementale SOS-Mitmensch, <https://www2.sosmitmensch.at/25-antworten-zur-mindestsicherung-neu>.

15. D. Etzelstorfer, « Regierung gefährdet Schutz und Hilfe für die Schwächsten der Gesellschaft », *A&W Blog*, 13. Juli 2018, <https://awblog.at/mindestsicherung-neu/>.

fédéraux demeuraient inférieurs au seuil de pauvreté ¹⁶.

Quant à l'ÖGB, elle a dit son opposition dès l'annonce du projet par le gouvernement fédéral. Sa critique porte cependant davantage sur la suppression de l'aide d'urgence qui implique que les chômeurs et chômeuses en fin de droit soient directement pris en charge par la sécurité minimale. Lors de son congrès en juin 2018, l'ensemble des groupes politiques composant la confédération, y compris le groupe des syndicalistes chrétiens, proche de l'ÖVP, se sont dits opposés à la suppression de l'aide d'urgence. Le secrétaire de l'ÖGB, Bernhard Achitz, dénonce quant à lui l'introduction d'un « système à la Hartz IV, sous le prétexte de ne couper les aides qu'aux étrangers » ¹⁷.

Les populations immigrées seraient quant à elles encore plus touchées. En effet, dans l'espoir d'éviter la censure pour discrimination de la Cour constitutionnelle, le gouvernement a renoncé à intégrer une durée obligatoire de résidence pour pouvoir percevoir ces allocations et introduit à la place un critère de maîtrise linguistique. Dans le cas où le niveau d'allemand serait inférieur au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues (soit un niveau dit seuil permettant d'exprimer son opinion sur des sujets familiers) ou le niveau d'anglais inférieur au niveau C1 (niveau dit autonome permettant de s'exprimer spontanément ou couramment), le montant de l'allocation serait réduit de 300 euros pour une personne seule et de

600 euros pour un couple. Cette mesure est proposée autant pour les réfugiés que pour les ressortissantes et ressortissants de l'Union européenne vivant en Autriche ¹⁸. L'ÖGB dénonce l'hypocrisie du gouvernement qui coupe les subventions aux structures proposant des cours d'allemand aux réfugiés, mais exige d'eux une bonne maîtrise de la langue allemande pour pouvoir bénéficier de l'ensemble de l'allocation de sécurité minimale ¹⁹.

Il demeure en outre incertain que cette mesure soit conforme au droit européen. En effet, aussi bien la partie qui concerne les citoyennes et citoyens d'autres États de l'Union que celle qui concerne les réfugiés peuvent être vues comme une entrave à la libre-circulation. Pour ces derniers, la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 dispose ainsi que « les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l'assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats. »

Conclusion

Il ressort de cette présentation des dix ans de réforme qu'a connus le système de revenu minimum autrichien une tendance à la fédéralisation de l'aide sociale. À la différence de la réforme de 2010 qui prévoyait de transférer la gestion de la sécurité minimale aux instances tripartites nationales, la fédéralisation qu'entend

16. J. Kalliauer, E. Stummer, D. Tamesberger, « Mindestsicherung bringt Verbesserungen, beseitigt aber die Armut nicht », Communiqué de presse, 1. August 2011, <https://goo.gl/8mvaGX>.

17. B. Achitz, « Regierung öffnet den Weg Richtung Hartz IV », Communiqué de presse de l'ÖGB, 28. Mai 2018, <https://goo.gl/cBz3GG>.

18. G. John, *op. cit.*

19. « Mindestsicherung – Kritik aus Kärnten und dem ÖGB », 28. Mai 2018, *Tiroler Tageszeitung*, <https://www.tt.com/ticker/14409034/mindestsicherung-kritik-aus-kaernten-und-dem-ogb>.

imposer le gouvernement actuel est aussi une étatisation. Comme lors de la réforme du temps de travail, la libéralisation passe par une affirmation autoritaire de l'État au détriment des partenaires sociaux et des institutions corporatistes (Guillas-Cavan, 2018).

La formule employée par le secrétaire de l'ÖGB, Bernhard Achitz, d'une réforme « allant dans le sens d'un système à la Hartz IV » est largement un épouvantail rhétorique car le système proposé par le gouvernement est très différent de ce qui se fait en Allemagne. Il n'en demeure pas moins que la réforme proposée diminue sensiblement les montants auxquels auront droit les allocataires à l'avenir. Elle met surtout fin à une spécificité du système de protection sociale de base autrichien : la mal-nommée aide d'urgence. En dépit de son nom, celle-ci peut être accordée à long terme et offrir des niveaux d'allocation importants. Dans la conception traditionnelle du système autrichien de revenu minimum, l'assistance sociale devenue sécurité minimale est le « second filet de sécurité », qui concerne les personnes n'ayant pas ou peu cotisé. La sécurité minimale deviendrait alors le seul dispositif pour les chômeurs et chômeuses en fin de droit.

Sources :

Dimmel N. (2009), « Sozialhilfepolitik – Welfare to Work. Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik? » *Kurswechsel*, n° 4, p. 35-45, http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/2009_4_035-45.pdf.

Dimmel N., Pfeil W. J. (2009), « Armutsbekämpfung durch Transferleistungen », in Dimmel N., Heitzmann K., Schenk M. (eds.), *Handbuch Armut in Österreich*, Innsbruck, Studien Verlag, p. 464-511.

Dufour C. (2008), « Autriche : l'opulente Autriche, le salaire minimum et la pauvreté », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 111, mars, p. 37-42, <https://goo.gl/SSJyKf>.

Empter S., Frick F. (eds.) (1999), *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Fink M. (2008), *Mindesteinkommensysteme. Eine Analyse der nationalen Politikmaßnahmen*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, April.

Fink M. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Austria*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, October, <https://goo.gl/TRtj9a>.

Fink M. (2017), « Austrian Federal Provinces Have Started Altering Minimum Income Schemes », *ESPN Flash Report*, n° 2017/58, July, <https://goo.gl/BzahTr>.

Fuchs M. (2009), « Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe », in Dimmel N., Heitzmann K., Schenk M. (eds.), *Handbuch Armut in Österreich*, Innsbruck, Studien Verlag, p. 290-301.

Guillas-Cavan K. (2018), « Autriche : la loi sur la journée de travail de 12 heures : cap au pire ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 27-37, <https://goo.gl/PX3aSv>.

Kargl M., Rybaczek-Schwarz R. (2017), *EMIN Context Report Austria – Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, May, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin2-context-report-austria-20171.pdf>.

Math A., Fagnani J., Meilland C. (2008), *Comparaison européenne des aides aux familles*, Ires, Rapport remis à la Caisse nationale des allocations familiales, août, <https://goo.gl/hL5kew>.

Peña-Casas R., Ghailani D. (2013), « Vers un revenu minimum européen », *Rapport final*, n° EESC/COMM/03/2013, contribution au groupe des travailleurs du Conseil économique et social européen, novembre, https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/revenu-minimum_-etude-ose_-vfinale_fr.pdf.

Pratscher K. (2012), « Sozialhilfe, behindertenhilfe und Pflegegeld der bundesländer im Jahr 2010 und in der Entwicklung seit 2000 », *Statistische Nachrichten*, n° 11, p. 893-907.

Pratscher K. (2017), *Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundes-*

AUTRICHE

länder 2016, Statistik Austria, Direktion Bevölkerung/Soziales und Lebensbedingungen, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, n° BMASK-59800/0009-V/B/7/2016, Wien, <https://goo.gl/J9dEzg>.

Riesenfelder A., Bergmann N., Sorger C., Danzer L. (2014), *3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf*

die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben, L&R Sozial Forschung, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 10. Dezember, <https://goo.gl/yx7Y7N>.

Statistik Austria (2018), *Tabellenband EU-SILC 2017. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*, <https://goo.gl/3qU6xd>.

Danemark

Vers une érosion du système d'aide sociale ?

*Christèle MEILLAND*¹

L'approche danoise concernant les revenus minima garantis est conforme à l'approche nordique, fondée sur le principe de l'universalisme (Strobel, 2003). L'État-providence au Danemark date de l'après-seconde guerre mondiale et vise à conférer à chaque citoyen danois des droits et des devoirs. Ainsi, chaque individu doit être prêt à travailler, et la société l'aidera s'il ne trouve pas d'emploi, ou si un événement l'empêche d'accéder au marché du travail. Tout citoyen a droit à l'aide sociale, qui consiste en un filet de sécurité, s'il n'a plus la capacité de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille. Mais il ne suffit pas d'avoir un faible revenu pour y accéder, car ce n'est pas un régime de « complément » : il faut avoir été affecté par un événement spécifique (perte d'emploi, divorce...).

Depuis quelques années, les objectifs et la nature même du système de revenu minimum garanti danois sont en mutation. Auparavant, l'aide sociale était attribuée de façon assez automatique, essentiellement en fonction du nombre d'adultes et d'enfants présents dans le foyer. Cela reste encore vrai aujourd'hui mais en plus de ces critères, différentes modalités ont

été mises en place lors notamment des réformes de l'aide sociale en 2014 et 2016. Les changements ont consisté à différencier les catégories de bénéficiaires (en plus de la composition familiale) suivant l'âge, l'historique de présence sur le sol danois et le niveau de formation. En conséquence, il existe maintenant différents niveaux de prestations notamment pour les jeunes (avec ou sans formation) et les personnes n'ayant pas vécu dans l'Union européenne (y compris au Danemark) pendant une longue période. Et un des points importants de cette modification de l'aide sociale en direction des jeunes est qu'elle est désormais conditionnée à l'obligation de formation : les prestations à destination des jeunes sont réduites et subordonnées à la poursuite d'études pour les personnes sans diplôme. Ces inflexions sont nées de la crise de 2008 et de l'apparition des déficits publics qui s'en sont suivis. Le gouvernement danois décide alors d'adopter des mesures d'austérité, *via* les modifications du système d'indemnisation du chômage et les transformations des minima sociaux, et ce afin de réduire « le coût » de la flexicurité. En conséquence, on assiste depuis quelques années à une dégradation

1. Chercheure à l'Ires.

des systèmes assurantiels danois : système d'indemnisation du chômage, système de retraite anticipée et maintenant système d'aide sociale.

Deux autres objectifs guident ces modifications : la volonté du gouvernement d'une part de former les jeunes et de développer la main-d'œuvre qualifiée et, d'autre part, de favoriser le travail en le rendant plus avantageux financièrement que l'aide sociale. Le slogan emprunté à Henning Jorgensen sur « le travail d'abord » (2013) reflète bien le climat actuel de remise en question du modèle de flexicurité.

Cet article s'efforce de mettre en évidence les changements intervenus ces dernières années dans le fonctionnement de l'aide sociale et leur importance dans l'évolution du modèle d'État-providence universel danois. Nous présenterons dans une première partie le système d'aide sociale ² actuel et en seconde partie les réformes menées ces dernières années. Nous nous interrogerons dès lors sur les conséquences de ces réformes au Danemark.

Le système d'aide sociale actuel

Le système de protection sociale danois repose sur un régime universel applicable à toutes les personnes résidentes

et couvre tous les risques à l'exception de l'assurance chômage, qui est volontaire ³. Chacun a le devoir de subvenir à ses propres besoins, et ne peut avoir accès à l'aide sociale qu'une fois épuisées toutes les possibilités d'accès au marché de l'emploi (Kerschen, 2008). Les aides sociales ont pour objectif non seulement de couvrir les besoins, mais également de réduire la dépendance de l'individu à l'égard de son entourage et, en conséquence, de renforcer son autonomie. Pour accéder à ces aides sociales, il faut avoir plus de 18 ans et résider légalement au Danemark.

Le système de revenus minima au Danemark regroupe les prestations d'aide sociale, d'aide aux études et d'aide à l'insertion. Il n'est soumis à aucune condition de nationalité mais la personne doit avoir résidé au Danemark pendant au moins sept des huit dernières années. Les allocations logement et les allocations familiales ⁴ viennent en complément. Le système d'indemnisation du chômage n'en fait pas partie (il est rattaché à l'assurance sociale). La loi sur l'aide sociale, qui est financée par l'impôt, relève de l'État, mais les aides sociales sont administrées par les municipalités (encadré). Et ces aides sont différentielles et calculées en fonction des éléments suivants : les revenus (individuels et éventuellement

2. En danois, le terme même « d'aide sociale » est « *kontanhjælp* », qui se traduit par allocations (littéralement, « argent ») d'assistance. Les textes danois repris en anglais évoquent indifféremment allocations sociales et aide sociale.

3. Pour bénéficier de l'assurance chômage, le demandeur d'emploi doit être, au préalable, inscrit à une caisse de chômage. Ces caisses de chômage sont des associations privées agréées par l'État et elles fixent annuellement et individuellement leur cotisation. L'employeur ne cotise pas au titre de l'assurance chômage. Au 23 avril 2015, elles sont au nombre de 25.

4. Les allocations familiales varient en fonction de l'âge de l'enfant : 590 euros par trimestre pour un enfant de moins de 3 ans, 468 euros par trimestre s'il a entre 3 et 6 ans, 368 euros par trimestre s'il a entre 7 et 14 ans et 123 euros par mois s'il a entre 15 et 17 ans. Si le revenu annuel brut des deux parents dépasse 96 917 euros, le montant des allocations familiales est diminué de 2 % du montant dépassant ce plafond. Pour les familles monoparentales, 177 euros supplémentaires par enfant et par trimestre sont ajoutés aux allocations familiales de base jusqu'aux 18 ans de l'enfant : <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/international/fiche%20pays%20UE%2002.2018/Danemark%2009%202014.pdf>.

du conjoint), le patrimoine, la situation familiale, l'âge (moins de 30 ans et plus de 30 ans), le nombre d'enfants à charge, la composition familiale et le niveau de formation (moins de 30 ans et avec une formation qualifiante). Depuis peu, l'octroi de l'aide sociale est subordonné à l'acceptation d'une mesure d'« activation » permettant au bénéficiaire d'augmenter ses chances d'intégrer le marché du travail.

Actuellement, il existe trois régimes d'aide sociale : l'aide sociale générale, l'aide aux études et le programme d'allocation de ressources. Une quatrième allocation d'intégration a été introduite en septembre 2015 et étendue à toutes les personnes résidentes au Danemark en novembre 2015. Le régime général concerne les personnes de moins de

30 ans diplômées et les personnes de plus de 30 ans. L'aide aux études est destinée aux personnes de moins de 30 ans sans diplôme. Et le programme d'allocation de ressources⁵ est destiné aux personnes ayant des problèmes d'origine multiple et spécifiques. Ces personnes vont percevoir l'aide sociale générale pendant six mois puis elles bénéficieront d'un programme mis au point par un assistant coordinateur. Enfin, l'allocation d'intégration est destinée aux personnes qui ont vécu dans le pays pendant moins de sept ans sur les huit dernières années.

Depuis 2016, un plafond a été fixé pour les bénéficiaires des aides sociales ainsi qu'une règle dite de 225 heures (voir *infra*), visant une insertion du bénéficiaire sur le marché du travail. Cette dernière règle a été mise en place entre 2007

Encadré

La gestion des allocations d'aide sociale

La structure et la philosophie de l'aide sociale sont du ressort du Parlement. Mais ce sont les municipalités qui octroient les allocations de l'aide sociale et qui gèrent l'ensemble des allocations (familles, santé, éducation). Leur paiement est pris en charge par Udbetaling Danmark, un organisme parapublic composé de cinq bureaux régionaux. Les municipalités se font rembourser une partie des coûts liés à l'aide sociale. En 2015, le système de remboursement des municipalités a été réformé. Auparavant, les taux de remboursement aux municipalités étaient fonction de la prestation demandée par le bénéficiaire. Les municipalités avaient des motivations économiques pour orienter les bénéficiaires vers des systèmes à fort taux de remboursement. En rendant les taux de remboursement identiques pour toutes les prestations, les municipalités sont incitées à être au plus près des besoins du bénéficiaire. En outre, la réforme cherche à limiter les aides sociales dans le temps : ainsi, les municipalités reçoivent 80 % des allocations versées au cours des quatre premières semaines, 40 % entre la cinquième et la 26^e semaine, 30 % entre la 27^e et la 52^e semaine et 20 % au-delà de la 52^e semaine. Les municipalités ont donc tout intérêt à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale trouvent un emploi très rapidement (Kvist, 2015).

5. Il existe peu d'informations sur cette allocation faiblement répandue. Il n'en sera pas question dans le reste de l'article.

DANEMARK

et 2011, sous le gouvernement social-démocrate de Helle Thorning Schmidt. Elle a été supprimée et remise en place en 2016, sous le gouvernement social-libéral de Lars Lokke Rasmussen.

La partition des bénéficiaires entre les moins et les plus de 30 ans a été décidée en raison de la croissance du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans ces dernières années (voir *infra*). De fait, le niveau de l'allocation varie fortement entre les plus de 30 ans et les moins de 30 ans, notamment en l'absence d'enfant (tableau 1). Dès la présence d'un ou plusieurs enfants, les différences d'allocation s'estompent. La différence entre l'allocation pour les moins de 30 ans diplômés et les moins de 30 ans non diplômés est de 140 euros environ et le jeune de moins de 30 ans non diplômé a un plafond d'aide plus bas que celui du diplômé. La différence est plus forte entre les plus de 30 ans diplômés et les moins de 30 ans non diplômés, de l'ordre de 657 euros.

Cette segmentation entre diplômés et non-diplômés ⁶, de même qu'entre plus de 30 ans et moins de 30 ans est récente dans le système de protection sociale danois, puisqu'elle a été introduite par la réforme de 2014 (voir *infra*).

Segmentation des aides sociales dans un contexte de mise au travail

De nombreuses réformes, comme celles de l'indemnisation du chômage, des retraites ou du système d'invalidité ont fait basculer de nombreux Danois dans l'assistance. Les changements introduits dans les schémas de revenus minima au Danemark ont également été assez nombreux depuis quelques années. En effet, depuis la crise, le volant sécurité du système de flexicurité semble être durablement et fortement affecté, notamment pour certaines catégories d'individus parmi les plus exposées aux difficultés

Tableau 1. Niveaux et plafonds mensuels des prestations d'aide sociale en 2015

En euros courants

	Aide sociale pour les personnes de plus de 30 ans diplômées		Aide sociale pour les personnes de moins de 30 ans diplômées		Aide aux études (moins de 30 ans non diplômés) et allocation d'intégration	
	Montant	Plafond	Montant	Plafond	Montant	Plafond
Célibataire sans enfant	1 454	1759	937	1346	797	1293
Célibataire avec un enfant	1932	2015	1847	1975	1593	1879
Célibataire avec au moins deux enfants	1932	2062	1847	2022	1593	1926
Personne en cohabitation ou mariée sans enfant	1454	1454	937	1253	797	1201
Personne en cohabitation ou mariée avec un enfant	1932	1932	1847	1650	1593	1673
Personne en cohabitation ou mariée avec au moins deux enfants	1932	1932	1847	1633	1593	1552

Source : Jon Kvist (2015).

6. Aucune information sur la notion de diplôme n'a été trouvée dans nos recherches.

économiques et sociales (jeunes, migrants...). Les incitations au travail ont été l'argument central en faveur de la réduction des prestations.

Des réformes économiques et sociales qui ont fait augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

Ces baisses du montant des aides sociales sont allées de pair avec différentes réformes touchant la société dans son ensemble. On peut citer notamment celles du système d'indemnisation du chômage en 2010 puis en 2015, qui ont durci les critères d'éligibilité et réduit la période d'indemnisation (Jørgensen, 2013). Ces réformes ont exercé indirectement une pression sur le système d'aide sociale. En effet, suite à la réforme de 2010, le nombre de demandeurs d'emploi ayant dépassé la durée d'éligibilité à l'indemnité chômage a crû considérablement, ce qui a fait basculer un certain nombre d'entre eux dans le régime d'aide sociale (Meilland, 2017). De même, le durcissement des critères d'admission (52 semaines de travail sur une durée de trois ans) contribue fortement à ce que les demandeurs d'emploi issus de contrats de courte durée n'accèdent plus à l'indemnisation chômage à la fin de leur emploi. De plus, la « modernisation de l'indemnisation chômage » en 2015 rend ce système encore plus flexible et accroît les incitations pour les demandeurs d'emploi à travailler, même sur des périodes courtes. La période de deux ans d'indemnisation est maintenue mais les courtes périodes de travail et le travail à temps partiel sont

pris en compte : de deux ans, elle peut donc s'étendre jusqu'à trois ans. Avec cette réforme, l'objectif est de garder plus longtemps les demandeurs d'emploi dans le système d'indemnisation du chômage, et ainsi de retarder leur basculement vers l'aide sociale. Les transformations de ce système d'indemnisation ont toutefois fragilisé depuis quelques années la sécurité de revenu des Danois en privilégiant la reprise d'emploi à tout prix.

D'autres réformes participent du même esprit : il en va ainsi de la réforme des retraites, adoptée en 2011, qui prévoit de retarder l'âge d'accès à la retraite anticipée à 62 ans et de réduire la durée de la retraite anticipée à trois ans, et de la réforme des pensions d'invalidité adoptée en 2013 pour les personnes de moins de 40 ans ayant une incapacité totale de travailler. Pour limiter le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, il est demandé à chaque municipalité de mettre en place des équipes de réinsertion visant à accompagner individuellement les personnes susceptibles de « basculer » dans le système d'invalidité (« programme de clarification des perspectives d'emploi »⁷). Enfin, en 2014 et 2015, les procédures « congés maladie » ont été révisées : la durée minimale de travail pour bénéficier de l'indemnité de congés maladie a été supprimée mais l'évaluation pour prolonger un long congé maladie a été avancée (de la 52^e semaine auparavant à la 22^e semaine désormais).

En ce qui concerne l'aide sociale, deux réformes se sont succédé, l'une en 2013-2014, et l'autre en 2015-2016.

7. En 2014, une pension d'incapacité senior a été introduite pour ceux qui sont éligibles à la pension d'invalidité et qui sont à moins de cinq ans de la retraite. Cependant, pour en bénéficier, il faut avoir travaillé 25 ans à temps plein sur le marché du travail danois. Mais la personne qui bénéficie de cette pension d'invalidité senior est exemptée du programme de clarification d'emploi. Cette pension d'invalidité senior demeure toutefois un dispositif très marginal : seuls 366 Danois en ont bénéficié depuis le 1^{er} janvier 2014 (OCDE, 2016).

**La réforme de 2014 :
une segmentation par âge
et par niveau de diplôme**

La première réforme de l'aide sociale, signée en 2013 et effective depuis 2014, a pour objectif de réduire le montant des allocations d'aide sociale pour tous les bénéficiaires et de supprimer totalement cette aide pour les moins de 30 ans. Elle est remplacée par une aide à la formation, assortie de droits et devoirs, notamment une obligation de travailler. Cette réforme est fondée sur le constat suivant : en 2013, 50 000 des bénéficiaires de l'aide sociale sur un total de 135 000 étaient des jeunes, et 90 % d'entre eux n'avaient pas de qualification ou de formation (Commission européenne, 2015). La prestation d'aide sociale est remplacée, pour les moins de 30 ans sans enfant qui possèdent un niveau d'éducation primaire, par une allocation d'éducation si cette personne accepte de suivre une formation professionnelle. Si elle connaît des difficultés mais est perçue comme potentiellement apte à participer à une activité d'activation, elle pourra toucher cette allocation. La bourse d'étude est du même montant que les bourses pour les autres étudiants.

L'objectif de cette réforme est d'inciter les jeunes sans qualification à se former et les autres à travailler. Par ailleurs, les plus de 30 ans et les jeunes qualifiés bénéficiant de l'aide sociale qui peuvent travailler doivent rechercher un emploi de façon active pendant les trois premiers mois de la prestation. Ensuite, ils sont obligés de « contribuer à la communauté », et pour cela doivent effectuer un « travail socialement utile » (*nyttejob*) s'ils veulent continuer à percevoir cette allocation. Pour les jeunes en difficulté,

le droit-devoir de formation n'est pas exigé immédiatement mais intégré à un processus à plus long terme piloté par un unique référent. Ceux qui n'ont ni formation ni emploi perçoivent une indemnité d'activité qui complète l'aide à la formation, afin que le montant de leurs prestations ne diminue pas par rapport à avant la réforme. Il faut aussi préciser que les couples non mariés (de plus de 25 ans) mais vivant ensemble sont considérés de la même façon que les couples mariés : ainsi, lorsque le revenu du couple dépasse 30 000 couronnes (soit 4 020 euros), l'allocation est supprimée. Ce « devoir de soutien réciproque » est l'un des points les plus « controversés » de la réforme ⁸.

En plus de cette scission de l'aide sociale générale en trois régimes distincts (voir *supra*), une quatrième aide, d'intégration, réservée au plus de 18 ans, est créée par le gouvernement du Parti libéral et du Parti du peuple danois en septembre 2015.

**La réforme de 2016 : renforcement
des mesures d'activation »**

La deuxième réforme est signée le 18 novembre 2015, pour répondre à la hausse du nombre de bénéficiaires de plus de 30 ans. Selon le gouvernement, cette évolution défavorable est causée par la générosité excessive des prestations pour ce public cible ; ainsi, la différence entre le revenu du travail et les aides sociales serait désincitative. D'où le slogan « le travail doit payer ». Cette réforme s'appuie sur trois éléments : un plafond des prestations, une condition d'insertion plus forte sur le marché du travail et une réduction des droits aux congés. L'objectif principal est d'une part de rendre l'emploi financièrement incitatif pour les

8. M. G. Mura, « Danemark : la réforme du système d'aide sociale mise sur la formation et le travail en échange de l'allocation », *Planet Labor*, 2 juillet 2013, n° 130444.

bénéficiaires de l'aide sociale, et d'autre part de faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Le plafond (calculé en fonction du nombre d'enfants et de la situation maritale) se réfère au montant global des allocations que reçoit le bénéficiaire de ces allocations publiques. L'objectif affiché est d'assurer un gain économique pour l'individu passant de l'aide sociale à l'emploi. En 2017, le plafond varie selon la structure de la famille et le nombre d'enfants : 1 813 euros pour un célibataire sans enfant, 2 077 euros pour un célibataire avec un enfant, 2 126 euros pour un célibataire avec deux enfants et plus, 1 499 euros pour les couples sans enfant, 1 992 euros pour les couples avec un enfant et plus. La mise en place de ce plafond n'a eu de véritable impact qu'à partir d'octobre 2016 sur les revenus des familles affectées par ces changements, le gouvernement leur ayant accordé une période de transition. Le plafond de l'aide sociale prend en compte l'aide sociale, les prestations d'intégration, l'allocation scolaire et les avantages spécifiques sous conditions de ressources, l'allocation logement, l'aide à la garderie, des allocations familiales. Pour autant, les allocations relatives aux enfants ne peuvent pas être réduites. Ce sont uniquement les allocations logement et les allocations spéciales qui pourront être plafonnées. Un rapport publié par le Center for Alternativ Samfundsanalyse (Casa, 2015) indique qu'une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale verront vraisemblablement, du fait du plafonnement des aides, leur allocation logement réduite, voire supprimée.

Le deuxième point de la réforme consiste en la mise en place d'une règle de 225 heures : tout bénéficiaire ayant perçu l'aide sociale pendant au moins un an doit travailler 225 heures dans

un emploi « normal » au cours de l'année afin de pouvoir garder l'intégralité de l'aide sociale (environ six semaines de travail à temps plein). Cette obligation des 225 heures s'applique aussi aux couples, mariés ou non. En cas de non-respect de cette obligation, des sanctions sont prévues : soit les bénéficiaires perdent leur droit à l'aide sociale (c'est le cas pour les couples mariés : si l'un ou les deux ne satisfont pas cette condition, alors l'un des deux perd son droit à l'aide sociale), soit l'aide sociale sera réduite (de 100 à 133 euros par mois dans le cas des célibataires). En outre, un critère de résidence est ajouté en 2016 : il faut, pour percevoir l'allocation intégralement, avoir résidé légalement au Danemark au moins sept des huit dernières années, ce qui introduit une discrimination indirecte vis-à-vis de la main-d'œuvre d'origine étrangère. Ceux qui ne remplissent pas ces conditions reçoivent une allocation moindre.

D'autres modifications, de nature diverse, sont introduites dans la réforme de l'aide sociale : le droit aux congés pour les bénéficiaires de l'aide sociale est notamment réduit de cinq (droit calqué sur les salariés) à quatre semaines en 2016.

Certaines modifications de l'aide sociale ont connu des évolutions plus nuancées. Lors du précédent gouvernement, en 2011-2015, l'allocation d'intégration à destination des réfugiés et des personnes n'ayant pas séjourné longtemps au Danemark avait été supprimée (Greve, 2017). Cette prestation a été réintroduite en 2015 avec de nouvelles conditions d'éligibilité et un montant moins élevé, inférieur à celui des prestations sociales. Elle est destinée aux réfugiés et aux migrants venus de l'extérieur de l'UE, mais comprend les travailleurs migrants d'autres États membres de l'UE ainsi que

les ressortissants danois qui rentrent au Danemark après un séjour à l'étranger.

La réforme de l'aide sociale de 2015-2016 est la première phase d'une réforme de l'emploi en cours. La deuxième phase a vu le jour sous la forme d'une réforme fiscale en faveur des groupes à faibles revenus présentée fin 2017. De surcroît, une loi sur les politiques sociales actives (*om aktiv social politik*) a été adoptée en 2017. Des mesures et des prestations d'activation (aide sociale – *kontanthjælp* – et aide aux études – *uddannelseshjælp*) sont proposées lorsqu'une personne, en raison de circonstances particulières (par exemple maladie ou chômage), est temporairement, et pour une période plus ou moins longue, privée de moyens suffisants pour satisfaire à ses besoins ou à ceux de sa famille.

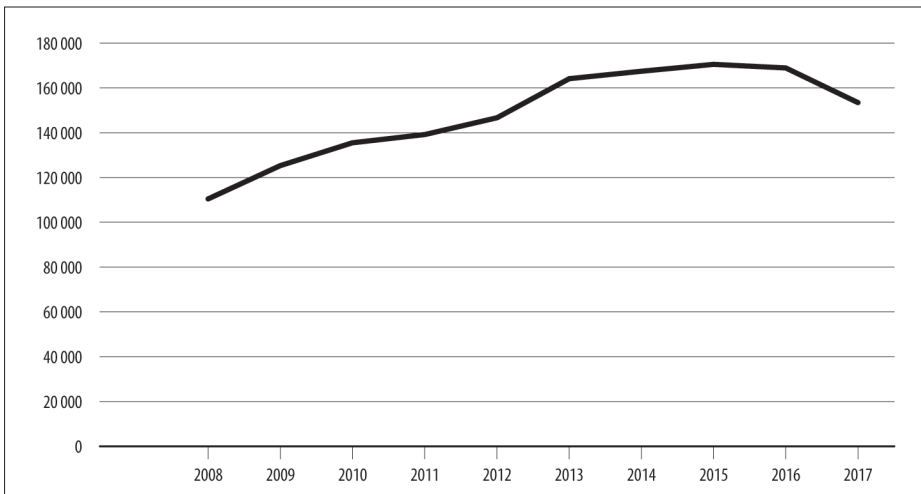
Ces différentes réformes ont abouti à une segmentation de l'aide sociale par catégories d'individus : les plus de 30 ans, les moins de 30 ans, les plus formés, les

moins formés, ceux qui ont passé moins de sept ans sur le sol danois légalement durant les huit dernières années. Cette évolution est nouvelle et fragilise le volant sécurité du système danois.

Évolution du nombre de bénéficiaires versus évolution du risque de pauvreté

Les différents critères introduits par les réformes de 2014 et 2016 ouvrent des droits très différenciés. Globalement, l'évolution du nombre de bénéficiaires ⁹ depuis la crise est sans surprise : on note une augmentation à partir de 2008 et jusqu'en 2016, de l'ordre de 53 % (graphique 1). Celle-ci est notamment due aux modifications du système d'indemnisation du chômage (en 2010 et 2015), qui ont favorisé le glissement de certaines catégories de bénéficiaires de l'allocation chômage vers l'aide sociale mais aussi aux transformations du système de retraite. Après 2016,

Graphique 1. Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (2008-2017)



Source : Danmarks Statistik, site internet.

9. Il n'existe pas à notre connaissance d'étude danoise sur le non-recours.

le nombre de bénéficiaires baisse, ce qui pourrait être imputé aux réformes de 2014. Les évolutions du nombre de bénéficiaires sont toutefois différenciées selon les âges, ceux de moins de 30 ans et de plus de 50 ans ayant particulièrement augmenté. De même, le risque de pauvreté évolue différemment selon l'âge et le statut socio-économique des personnes.

De plus en plus de bénéficiaires de moins de 30 ans et de plus de 50 ans

L'analyse par âge des bénéficiaires souligne une forte augmentation des bénéficiaires chez les jeunes de 16-24 ans dès 2008, ainsi que chez les 25-29 ans, augmentations qui se stabilisent après 2013-2014 (graphique 2). Cette augmentation de la part des jeunes dans l'aide sociale va de pair avec l'augmentation du taux de chômage des jeunes (15-24 ans et 25-34 ans) entre 2007 et 2011 (le taux le plus haut). La crise de 2008 semble donc avoir particulièrement fragilisé les jeunes.

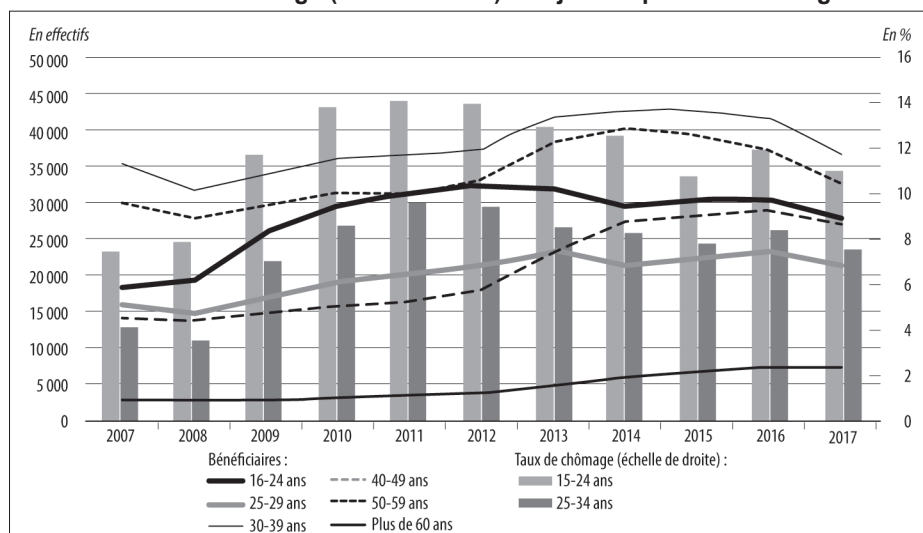
Cette croissance de la part des jeunes dans les dispositifs d'aide sociale peut expliquer le choix fait au Danemark de différencier les moins de 30 ans, comme nous l'avons souligné plus haut. Par ailleurs, l'aide perçue par un jeune de moins de 30 ans diplômé est supérieure de 140 euros à celle perçue par un jeune de moins de 30 ans non diplômé.

Deux points sont également à souligner : d'une part, la croissance assez forte des bénéficiaires âgés de 50 à 59 ans à partir de 2012 notamment (due à la réforme des préretraites et de l'invalidité), et d'autre part, la baisse significative des bénéficiaires âgés de 25-29 ans en 2014, au moment de la mise en place de la réforme votée en 2013.

Un risque de pauvreté plus élevé pour les jeunes et les plus fragiles

Il est intéressant de mettre en parallèle les taux de risque de pauvreté depuis la crise de 2008 et les réformes de l'aide sociale. Le tableau 2 permet de mettre en

Graphique 2. Bénéficiaires de l'aide sociale par âge (2007-2017) et taux de chômage (définition BIT) des jeunes par classes d'âge



Source : Danmarks Statistik, site internet.

DANEMARK

évidence une augmentation du risque de pauvreté chez les jeunes de 16 à 24 ans de +4 points entre 2007 et 2015 ; dans le même temps, le risque de pauvreté chez les plus de 55 ans baisse de -4,5 points.

Les données danoises ¹⁰ sur le risque de pauvreté ne permettent pas quant à elles un regard sur la pauvreté selon les âges ; en revanche, elles nous donnent des informations sur le risque de pauvreté

selon le statut socioéconomique. De 2008 à 2016, le risque de pauvreté a nettement augmenté dans la population totale mais surtout pour les demandeurs d'emploi, les inactifs (temporairement ou non) et les bénéficiaires d'aides sociales (+10 points en moyenne) ; sur la même période, les professions indépendantes et les retraités pensionnés ont vu leur risque diminuer significativement (tableau 3). Mais les

Tableau 2. Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge (2007-2015)

En %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	16,8	16,3	17,6	18,3	17,6	17,5	18,3	17,9	17,7
Moins de 16 ans	14,1	12,7	14,0	15,1	16,1	14,3	15,4	14,4	15,3
De 16 à 24 ans	32,9	30,3	31,9	35,3	32,8	35,7	38,5	38,2	36,8
De 25 à 54 ans	14,7	14,5	15,5	17,0	17,0	17,1	18,4	18,6	18,1
55 ans ou plus	16,2	16,4	17,8	16,5	13,8	13,2	12,3	11,5	11,7

Source : Eurostat.

Tableau 3. Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par statut socioéconomique (2008-2016)

En %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	11,5	11,7	12,0	12,2	12,0	12,4	12,8	13,1	13,6
Indépendants	17,8	19,4	17,1	15,9	14,5	13,5	13,6	13,4	13,3
Employés, total	4,8	4,5	4,2	4,2	3,9	3,8	4,0	4,1	4,4
Professions supérieures	1,2	1,2	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Demandeurs d'emploi	37,9	29,5	31,4	34,1	35,5	43,0	43,8	44,8	50,6
Inactifs (temporairement)	41,2	41,1	43,4	42,3	42,1	45,6	50,2	51,8	54,9
Etudiants	84,4	83,3	85,3	86,1	85,3	85,0	85,0	84,8	85,2
Autres pensionnés	10,8	11,1	12,2	12,4	11,5	12,0	12,4	12,5	13,1
Retraités pensionnés	11,5	9,7	8,9	8,8	7,6	7,1	7,2	7,2	7,3
Préretraités	5,7	5,4	4,5	4,2	3,4	3,5	3,3	3,4	4,2
Bénéficiaires allocations sociales	59,0	59,9	64,8	65,6	62,9	64,9	64,8	64,0	67,2
Autres inactifs	78,5	80,4	81,4	81,5	88,0	88,5	88,9	88,9	90,2

Source : Danmarks Statistik.

10. Les deux sources ne prennent pas la même définition du revenu, d'où les différences notables entre les taux de risque de pauvreté pour la population en général.

rythmes de croissance ou de décroissance des risques de pauvreté sont différents selon les statuts socioéconomiques. Les professions indépendantes ainsi que les retraités ont vu leur risque de pauvreté diminuer surtout entre 2008 et 2013. Les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires d'allocations sociales et les inactifs ont vu leur risque s'amplifier à partir de 2010, moment des réformes d'austérité touchant l'indemnisation du chômage. Et les réformes de 2013-2014 semblent prolonger le mouvement.

Ces évolutions soulignent une forte segmentation de la population danoise, qui semble se durcir depuis quelques années et interpelle sur la permanence du volant sécurité dans le système de flexicurité danois.

Un débat assez feutré ?

Les différents gouvernements ¹¹ depuis la crise ont justifié leurs réformes des revenus minima (et de l'indemnisation du chômage) par deux objectifs à atteindre. Le premier est le rééquilibrage des budgets publics. La réduction des allocations d'aide sociale et de chômage devrait permettre de diminuer les impôts (qui financent les systèmes d'aide sociale et les allocations chômage) pour les particuliers et les entreprises, et donc de favoriser la croissance économique. Le second objectif est de créer une incitation à travailler, et d'augmenter ainsi l'offre de main-d'œuvre. Et en couplant une aide

aux moins de 30 ans à une obligation de se former, les gouvernements successifs espèrent une augmentation de la main-d'œuvre qualifiée.

Le ministre de l'Emploi du gouvernement libéral de centre-droit de Lars Lokke Rasmussen, Troels Lund Poulsen, a déclaré, en février 2018, dans un entretien au journal très conservateur danois *Jyllands Posten*, que son ministère avait fourni une analyse de l'impact de la première phase de la réforme de l'emploi. Selon le ministre, la durée moyenne de perception des aides sociales a diminué de 3-4 jours à la suite de la réforme. « Avant la réforme, la durée moyenne des aides sociales en espèces durait un an et six jours, alors qu'après la réforme, elle durait un an et deux jours. Selon l'analyse, près de 600 salariés dits "à temps plein" sont venus travailler ou suivre des études à la suite de la première phase de la réforme de l'emploi ». Face à cette diminution très faible de la durée des aides sociales et à la faible augmentation du nombre d'emplois, les opposants à cette réforme ont souligné que l'objectif général du gouvernement, qui est de créer de l'emploi pour 55 000 à 60 000 personnes d'ici 2025, semble assez loin d'être atteint. C'est du moins ce qu'a déclaré Benny Engelbrecht ¹², l'ancien ministre des Finances dans le gouvernement social-démocrate de Helle Thorning Schmidt (de 2014 à 2015).

Les différentes études menées sur ce sujet montrent que les mesures prises ne

11. De 2001 à 2011, les différents gouvernements sont issus du Parti libéral avec Anders Fogh Rasmussen de novembre 2001 à avril 2009 et Lars Lokke Rasmussen d'avril 2009 à septembre 2011. De 2011 à 2015, sous la gouvernance du Parti démocrate de Helle Thorning Schmidt, c'est le Parti social libéral qui est au pouvoir. Enfin, en 2015, Lars Lokke Rasmussen revient au pouvoir. Son gouvernement, qui est issu du Parti libéral, intègre certaines demandes du Parti du peuple danois (extrême droite), notamment en ce qui concerne les politiques destinées aux migrants et étrangers.

12. <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE10356279/analyse-lavere-kontanthjaelp-har-faaet-600-i-job-eller-i-uddannelse/>.

semblent pas avoir contribué à favoriser la croissance ni l'emploi (Larsen, 2017). Mais elles sont encore très récentes et le nombre d'études d'impact est réduit sur ce sujet. L'une d'entre elles, « Keeps allegations » du Council for Socially Marginalised publiée en 2017 et reprise par Larsen (2017), souligne que les dernières mesures incitatives n'ont pas eu d'effet notable sur l'emploi car la plupart des bénéficiaires des allocations sociales ne sont pas en mesure de travailler (maladie...). Les effets sur l'emploi ont été trop modestes pour pouvoir justifier d'autres réductions de l'aide sociale.

En revanche, les différentes réformes (sur l'aide sociale mais aussi sur le système d'indemnisation du chômage) ont fortement accru les inégalités ces dernières années, même si le taux de risque de pauvreté de la population dans son ensemble ne montre pas une augmentation très forte. En effet, la mise en place de la règle des 225 heures, du plafond d'aides sociales et la construction de catégories de personnes éligibles avec des taux différents selon la structure familiale, l'âge, le lieu de résidence, les formations, ont créé une partition entre les bénéficiaires qui n'existait pas avant la crise. Et surtout, ces mesures ont provoqué une vraie scission entre la situation des jeunes de moins de 30 ans sans formation et celle des jeunes avec formation. Il revient à l'administration de juger si un jeune non diplômé doit suivre une formation ou non, ce qui peut poser problème quant aux critères qui seront privilégiés. Une étude de Larsen et Hansen (2013) souligne que ces réformes ont empêché un nombre croissant de personnes d'être en mesure d'obtenir des allocations de chômage et

de maladie, des retraites anticipées et des allocations d'aide sociale.

Un autre point souligné par les chercheurs danois, et en particulier par Sophie Danneris¹³ de l'Université d'Aalborg, est que les critères imposés, notamment celui du plafond des allocations sociales, n'ont eu aucun effet, si ce n'est un effet négatif sur le retour à l'emploi : ils n'ont fait que confronter les personnes à des difficultés quotidiennes de plus en plus nombreuses et les ont souvent éloignés définitivement du marché du travail.

Conclusion

Depuis la crise et plus particulièrement depuis 2014, le droit à l'aide sociale est menacé par les différents gouvernements. Les deux dernières réformes menées en 2014 et 2016 ont créé une segmentation des bénéficiaires potentiels, qui n'existait pas auparavant. Désormais, les moins de 30 ans reçoivent en général moitié moins que les citoyens de plus de 30 ans. Le droit à demander une aide sociale est maintenu pour toutes les personnes de 18 à 65 ans mais il s'exerce différemment selon les catégories de personnes. Et à cette segmentation s'est ajoutée une dégradation des prestations d'aide sociale, avec une diminution notable des aides pour au moins trois catégories de bénéficiaires, la mise en place d'un plafond et de la règle des 225 heures. En outre, une clause de résidence a été ajoutée en 2016 : les citoyens qui ont résidé depuis moins de sept ans dans le pays au cours des huit dernières années reçoivent en général la moitié de ce que reçoivent les autres bénéficiaires, ce qui constitue une discrimination

13. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/aktivering-af-kontanthjaelpsmodtagere-har-fejlet-i-naesten-30-aar>.

indirecte, notamment pour les étrangers. Dans le contexte danois, les inégalités se creusent et remettent en question les valeurs du modèle de protection sociale, traditionnellement fondé sur la solidarité, l'égalité et l'universalité (Larsen, 2017).

Pour autant, la connaissance de ces difficultés ne traverse que peu les frontières danoises. Dans le contexte européen actuel, le Danemark reste considéré comme un pays où les différents systèmes de Sécurité sociale (d'indemnisation du chômage, d'aide sociale) sont généreux et offrent à tous un filet de sécurité.

Sources :

Casa (Center for Alternativ Samfundsanalyse) (2015), *Social Arsrapport 2015*, <https://goo.gl/aVa8Ec>.

Greve B. (2017), « Country Case study Denmark », in European Parliament (ed.), *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the EMPL Committee, IP/A/EMPL/2016-22, Directorate General for Internal Policies, p. 120-122, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf).

Jørgensen H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protec-

tion sociale au Danemark », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 112, p. 15-27, <https://doi.org/10.3406/caf.2013.2816>.

Kerschen N. (2008), « Pour une autre approche du modèle danois », *Travail, genre et sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 177-183, <https://doi.org/10.3917/tgs.019.0177>.

Kvist J. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Denmark 2015*, European Commission, Brussels, October <https://goo.gl/8fBRVu>.

Larsen P.K. (2017), *EMIN Context Report Denmark – Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, <https://goo.gl/HB8ZXD>.

Larsen P.K., Hansen F.K. (2013), *Analysis of Minimum Income Schemes, Year 1 Report*, EMIN Denmark, January, <https://goo.gl/CSC1wo>

Meilland C. (2017), « Danemark : le modèle de flexisécurité : continuité ou rupture ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 87-103, <https://goo.gl/cCLX3N>.

Strobel P. (2003), « Présentation du dossier. Le modèle nordique de protection sociale sous le choc des réformes », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 5-16, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2003-4-page-5.htm>.

États-Unis

Un État social minimaliste

Estelle SOMMEILLER ¹

« Le pays n'aura pas honoré ses responsabilités tant qu'il n'aura été garanti à chaque habitant de la nation de percevoir un revenu au moins égal au seuil de pauvreté officiellement publié ² ». Portés par l'élan progressiste de la Grande Société du Président Lyndon Johnson, les cinq économistes John Kenneth Galbraith, Harold Watts, James Tobin, Paul Samuelson et Robert Lampman ont écrit ces mots en 1969 dans un manifeste sur le revenu annuel garanti (*guaranteed annual income*). Les cinq économistes suggéraient de recourir à un crédit d'impôt (*negative income tax*) correspondant à la différence entre le revenu d'un ménage pauvre et le seuil de pauvreté. La proposition a été retenue par le Président Richard Nixon dans son projet de loi sur l'assistance familiale (Family Assistance Act), après l'avoir assortie de clauses d'incitation à l'emploi en contrepartie de la prestation. Débattu deux fois au Congrès en 1970 et 1972, le revenu annuel garanti n'a jamais été aussi proche

de devenir une loi fédérale, mais le projet n'a finalement pas été adopté.

D'autres projets pilotes ont localement été conduits dans les décennies 1970 (financés par des fonds publics) et 1990 (financés par des fonds privés). Ces expériences n'ont pas été reprises à l'échelon national. Grâce à ses ressources pétrolières, l'État de l'Alaska attribue depuis 1982 un « revenu de base universel ». Fluctuant selon le cours du pétrole, il est offert à tous les résidents de l'État sans condition d'âge ni de ressources. C'est le seul État à avoir pensé le concept de revenu minimum garanti et à l'avoir voté. Partout ailleurs dans le pays, les familles pauvres doivent s'en remettre aux programmes fédéraux d'assistance sociale (encadré 1), qui excluent des millions de familles dans le besoin.

La survenance de la grande récession a-t-elle changé les dispositifs d'assistance sociale et la nature des débats ? Comment les acteurs sociaux ont-ils réagi ?

1. Chercheure à l'Ires.

2. « *The country will not have met its responsibility until everyone in the nation is assured an income no less than the officially recognized definition of poverty* » [traduction de l'auteure].

L'assistance sociale de nouveau décriée à l'occasion de la crise

Aux États-Unis, les minima sociaux sont volontairement maintenus dans l'insuffisance, conséquence d'un État-providence conçu sur un mode minimaliste. Décentralisé et catégoriel, le système américain d'aide sociale laisse près de 40 millions de personnes dans la pauvreté, et presque la moitié d'entre elles dans l'extrême pauvreté (US Bureau of the Census, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements). Comment expliquer un tel résultat et qu'est-ce qu'a changé la crise financière de 2008 ?

Pas d'assistance sans travail

Dans un pays qui s'est constitué en réaction au pouvoir centralisé britannique, un État fédéral fort est synonyme d'entraves à la liberté d'entreprendre, et s'oppose au rêve américain. Le « travail se trouve au cœur du système des valeurs et des libertés qui fonde l'unité nationale » (Kesselman, 2007) et toute politique publique de lutte contre la pauvreté heurte ce système de valeurs : d'une part parce que la sphère publique s'ingère dans la sphère privée, et d'autre part, parce que la primauté de la valeur du travail est niée. Selon de nombreux Américains, il n'est donc pas concevable de traiter les prestataires de l'assistance sociale avec plus d'égards que les personnes qui travaillent.

À l'origine, l'assistance sociale est conçue comme l'obtention d'un droit attribué sous condition de ressources (*welfare*). La réforme de 1996 (voir *infra*) met fin à ce concept et fait de ce droit un devoir : des incitations au travail

s'ajoutent en contrepartie de la prestation (*workfare*). Jugé responsable de son incapacité à se sortir de la pauvreté, le bénéficiaire voit son « employabilité » remise en question. Il faut améliorer ses compétences en lui proposant un ensemble d'activités relatives au retour à l'emploi (recherche d'emploi, formations, stages, travaux communautaires, etc.). Le retour à l'emploi présuppose que l'autonomie individuelle s'acquiert dans le travail, et que celui-ci libère de la pauvreté (Morel, 2002).

L'assistance sociale offre une multitude de prestations et parmi elles (encadré 1) nous en retenons deux, les plus emblématiques pour l'analyse : l'assistance temporaire aux familles dans le besoin (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) et les bons alimentaires (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP). Dans les deux cas, la grande récession a renforcé la tendance historique qui a porté ces deux prestations à des montants plus bas que les standards occidentaux.

Le TANF, des montants et un nombre de bénéficiaires en baisse

Le programme est créé sous le nom d'Aid to Dependent Children (ADC, aide à l'enfance) par la loi de 1935 sur la Social Security³ dans le cadre du New Deal. Attribué sous condition de ressources, un paiement maximal de 18 dollars par mois est prévu pour le premier enfant et de 12 dollars pour le second (Blank, Blum, 1997). L'ADC est créé principalement pour les mères célibataires blanches qui ne doivent pas travailler. Les mères noires qui ont toujours été sur le marché du travail ne sont pas admissibles à ce programme.

3. Bien qu'il soit tentant de le faire, nous nous retenons de traduire les termes « Social Security » par « Sécurité sociale ». Une meilleure traduction pourrait être « système public des retraites ».

Encadré 1

Panorama des prestations d'assistance sociale

Contrairement aux régimes d'assurance sociale qui se caractérisent par la collecte des cotisations sociales sur les salaires, les dispositifs d'assistance sociale ouvrent droit à des prestations sous condition de ressources et se financent par l'impôt. Ils se caractérisent par des critères d'éligibilité voulus restrictifs par rapport au niveau de vie des salariés les plus modestes.

Suppléments d'allocations (Supplemental Security Income, SSI)

Bien qu'ils soient gérés principalement dans le cadre de l'assurance sociale (Social Security), qui gère le système public des retraites, les suppléments d'allocations SSI relèvent conceptuellement de l'assistance sociale.

En vigueur depuis 1974, le programme SSI se compose de deux prestations, l'une fédérale, l'autre étatique (des États fédérés). La seconde, optionnelle et déclinée en autant de variantes que d'États, vient compléter la première, uniforme et nationale, et donne son nom au programme « supplément ». La prestation étatique, bien qu'optionnelle, a été votée dans tous les États.

Durant la grande récession, les États ont abondé les allocations SSI relevant la moyenne des montants mensuels de 545 dollars constants (dollars de 2017) en 2008 à 570 dollars constants en 2009. Ce montant est retourné à 550 dollars constants en 2011 sans grandement s'en éloigner depuis.

Assistance temporaire aux familles dans le besoin (Temporary Assistance for Needy Families)

Voir texte.

Bons alimentaires (Food and Nutrition Assistance Programs)

Voir texte.

Allocations logement

Les conventions État-collectivités subventionnent des loyers depuis 1937 (Public Housing Assistance) et les coûts énergétiques depuis le début de la décennie 1980 avec l'équivalent du chèque énergie (Low-Income Home Energy Assistance).

S'agissant des logements sociaux, l'éligibilité du ménage se détermine en fonction de son revenu annuel brut (80 % du revenu médian du comté ou de la région métropolitaine dans lequel vit le bénéficiaire), de son âge, sa situation familiale, ses conditions de santé et de sa nationalité. Actuellement, 1,2 million de ménages résident en habitation à loyer modéré.

Assistance générale ou secours public (General Assistance ou General Relief)

L'assistance générale est une aide sociale que les gouvernements des États et les collectivités locales destinent aux personnes qui ne peuvent pas prétendre à l'assurance chômage ou dont les prestations sont insuffisantes ou épuisées.

■■■

Elle est administrée et financée par les États fédérés et les collectivités locales selon leurs propres directives, et ses conditions d'éligibilité et ses montants varient d'un État à l'autre et souvent au sein d'un même État. Les prestations sont généralement de montant inférieur et de moindre durée que celles relevant de l'assistance sociale du gouvernement fédéral.

Crédit d'impôt pour les bas salaires (Earned Income Tax Credit, EITC)

Les familles de travailleurs à bas salaire (parmi les salariés, les travailleurs indépendants ou les agriculteurs) peuvent prétendre au crédit d'impôt EITC. L'EITC réduit le montant de l'impôt sur le revenu des foyers imposables et éligibles. Les travailleurs gagnant moins de 54 000 dollars annuels (47 605 euros) et ayant trois enfants ou plus sont potentiellement éligibles à un crédit maximal de plus de 6 200 dollars, soit 5 466 euros. L'EITC pour les personnes sans enfants dépasse à peine le seuil de 500 dollars (441 euros).

Le nombre d'inscrits au dispositif EITC a décollé à partir de 2008, frôlant le pic de 30 millions de bénéficiaires en 2013. Les effectifs depuis sont descendus à environ 27 millions en 2017, derniers chiffres en date (Tax Policy Center, <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-recipients>).

Relevant de la politique fiscale et non de l'assistance sociale, l'EITC échappe à la stigmatisation des assistés.

Aujourd'hui, les réformes de l'aide sociale sont de nouveau débattues. Le 10 avril 2018, Donald Trump a signé un décret enjoignant aux agences fédérales de renforcer la logique de contreparties de travail au sein des dispositifs qui l'appliquent déjà et de l'introduire dans ceux qui ne la suivent pas encore.

Source : Social Security Administration : ssa.gov ; O'Leary *et al.* (2015) ; Social Security Administration (1997, 2018) ; Gustman *et al.* (2014) ; OECD – SOCR database ; sur l'indemnisation du chômage, Sauviat (2008).

Dès ses débuts, certains craignent que le programme décourage le mariage, car les femmes qui se marient se voient retirer la prestation. Aussi, le terme de « Familles » est-il ajouté à l'appellation du dispositif en 1962 pour devenir l'Aid to Families with Dependent Children (AFDC, aide aux familles avec enfants à charge). Sous l'impulsion du mouvement pour les droits civiques des années 1960, les droits d'accès à l'AFDC sont ouverts aux femmes noires. Il s'ensuit une forte inflation du nombre de bénéficiaires, avec un bond de 228 % entre 1965 et 1975. Largement reprise dans les médias, la perception de l'assistance sociale par le

grand public se focalise sur la féminisation de la pauvreté (Gilliam, 1999). Les liens implicites que certains Américains tissent entre race, genre et pauvreté alimentent le stéréotype des *welfare queens* (« reines de l'assistance sociale »). Selon ce stéréotype, les femmes noires percevraient sans travailler des aides sociales et priveraient d'argent public les personnes blanches qui travaillent dur. Doublé de l'argument selon lequel l'AFDC engendrerait la dissolution des mariages et la dépendance à l'État, le mythe des « reines de l'assistance sociale » devient un slogan politique des années 1980

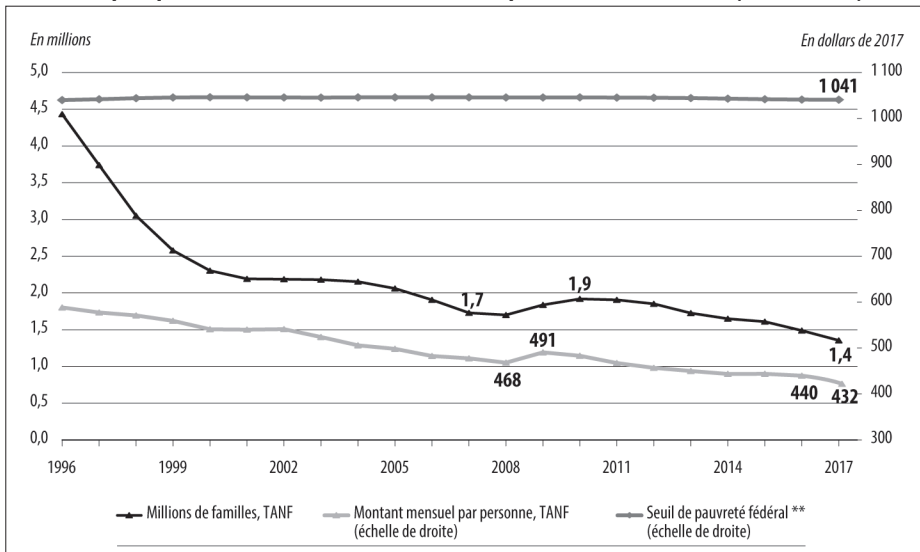
et 1990 et constitue une étape clé menant à la réforme de l'AFDC en 1996.

La réforme de l'assistance sociale de 1996 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) rebaptise l'AFDC Temporary Assistance for Needy Families (TANF, assistance temporaire aux familles dans le besoin). Elle décentralise une partie du programme, dont le montant et la durée des prestations sont laissés à la discrétion des États. La réforme impose de fortes exigences professionnelles à ses bénéficiaires, les familles monoparentales, mères célibataires noires pour l'essentiel. Celles-ci doivent travailler un minimum de 20 heures par semaine en emploi (subventionné ou non), en formation professionnelle, ou rendre un service communautaire, etc. Les États doivent

procéder à une première évaluation des compétences afin d'élaborer des plans de responsabilité personnelle. Le nouveau dispositif prévoit également une prime de performance pour les États qui placent les bénéficiaires de l'aide sociale en emploi, ou qui supervisent les pensions alimentaires et la couverture santé pour enfants (Social Security Administration, 1997). À durée indéterminée sous l'AFDC, les prestations du TANF sont limitées à cinq ans maximum. Elles n'ouvrent plus de droits à prestation aux travailleurs immigrés non naturalisés Américains.

Aujourd'hui, ce dispositif continue d'alimenter les débats alors que ni l'évolution du nombre de ses bénéficiaires ni le montant de l'allocation ne méritent une telle publicité : -3 millions de bénéficiaires entre 1996 et 2017, une courbe

Graphique 1. Effectifs et montant des prestations TANF * (1996-2017)



* La série 1996-2017 du montant mensuel TANF représente la valeur maximale de l'allocation pour une famille de trois personnes (un adulte et deux enfants) sans revenu.

** Le seuil de pauvreté standard résulte d'un calcul qui assure la stabilité de sa valeur d'une année à l'autre (voir note 4).

Sources : Pour le TANF : Urban Institute's Welfare Rules Database, State TANF Policies as of July [of year N, N = 1996 to 2017]. Pour l'indice des prix à la consommation, Bureau of Labor Statistics, Consumer Price Index Research Series Using Current Methods (CPI-U-RS). Pour le seuil de pauvreté : US Bureau of the Census, <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/historical-poverty-thresholds.html>.

linéaire exceptée une augmentation (+200 000 personnes) à la survenance de la grande récession et retombée depuis (graphique 1). Quant à l'évolution du montant mensuel de l'allocation, c'est une tendance baissière qui se dégage sur 20 ans : -156 dollars constants sur la période, hormis une légère hausse d'une vingtaine de dollars entre 2008 et 2009. En 2017, le montant de la prestation TANF s'élevait, tous États confondus, à 432 dollars par parent seul avec deux enfants. Le seuil officiel de pauvreté pour une personne seule se situe quant à lui à environ 1 000 dollars mensuels (en dollars de 2017) ⁴.

Depuis 2007, les bons alimentaires victimes de leur succès

Le ministère de l'Agriculture offre aux enfants des familles pauvres une quinzaine de programmes fédéraux d'aide alimentaire et nutritionnelle. Si le programme de bons alimentaires dans sa forme moderne ⁵ a été lancé en tant que projet pilote en 1961 avant de devenir une aide permanente en 1964, il a vu le jour dès 1939. Son extension a été particulièrement spectaculaire après 1974, lorsque le Congrès a imposé à tous les États d'offrir des coupons alimentaires aux ménages à faible revenu. La croissance du programme, qui a changé d'appellation

pour devenir le Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) au début des années 1980, s'est poursuivie depuis avec des pics de participation en période de chômage élevé et de récession économique. Les États peuvent demander des dérogations aux contreparties d'emploi conditionnant la prestation dans les zones où le taux de chômage est au moins égal à 10 % ou dans les régions dépourvues de pôle économique majeur.

Les critères d'éligibilité dépendent de la taille du ménage, de ses revenus, du montant des actifs détenus et d'autres facteurs. Dans tous les cas, les coupons alimentaires cessent d'être versés au bout de trois ans. Dans certains cas, ils sont distribués pendant au maximum trois mois (tous les trois ans). La durée maximale de trois mois s'applique aux adultes pauvres en âge de travailler et ne souffrant pas d'invalidité, sauf à travailler ou suivre un programme de formation professionnelle 20 heures par semaine. La prestation exclut également la plupart des immigrés légaux de son champ d'application.

Le gouvernement fédéral, par le biais des recettes générales, assume la totalité du coût des coupons alimentaires ; les États ne prennent en charge qu'une partie des frais administratifs. Le montant mensuel moyen des coupons alimentaires a été ajusté à la survenance de la grande

4. Que le seuil de pauvreté reste bas et extrêmement stable au cours des décennies ne doit pas surprendre. Développé par Orshansky (1965) et adopté par les autorités statistiques depuis, le concept de seuil de pauvreté ne vise pas à déterminer un montant qui reflète ce qui est assez pour vivre, mais à « estimer un seuil dont on est sûr qu'il est trop faible ». Il repose sur la somme qu'un ménage américain consacrait en moyenne au minimum vital alimentaire (*minimum food diet*) en 1963. Ce coût a été multiplié par trois pour aboutir au seuil de pauvreté de 1963. Le multiple de trois a été retenu parce que le budget alimentaire d'un ménage type représente un tiers de son revenu net (après transferts sociaux) selon une enquête statistique de 1955 du ministère de l'Agriculture. Le seuil de pauvreté est ensuite décliné selon la taille et la composition du ménage (ici pour une personne seule) et corrigé de l'inflation selon l'indice des prix à la consommation (Consumer Price Index) l'année suivante. Le seuil de pauvreté de l'année n+1 correspond donc à la valeur réelle du même seuil l'année n. D'où la parfaite constance de son évolution une fois exprimée en dollars de 2017.

5. Carte de débit prépayée utilisable uniquement pour l'achat de nourriture en supermarché, épicerie, supérette et au marché.

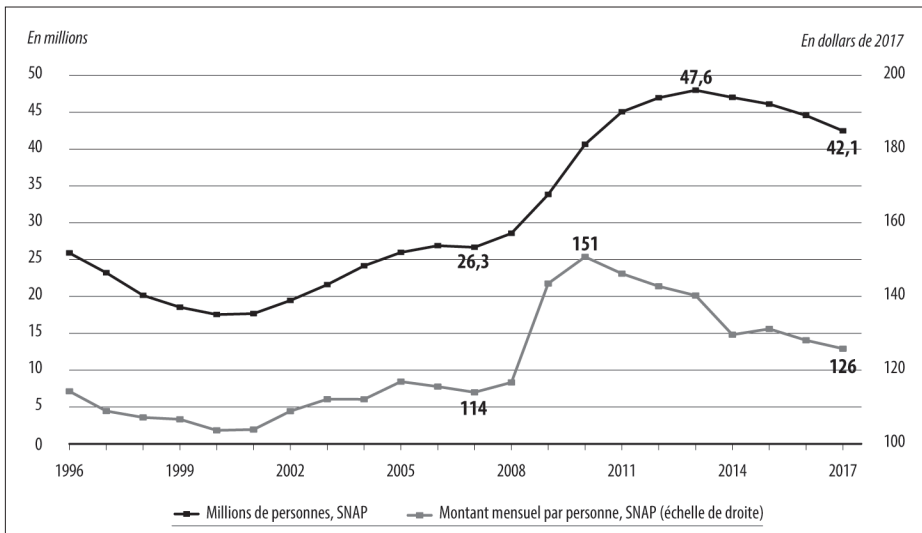
récession (graphique 2) : de 114 dollars constants par personne en 2007, il a atteint son pic de 151 dollars constants en 2010, avant de décroître à 126 dollars en 2017 (Food and Nutrition Service, Department of Agriculture). Ce montant correspond à une subvention de moins de deux dollars par repas (1,86 dollar) selon Waxman *et alii* (2018).

Le nombre de bénéficiaires du programme a fortement progressé à l'occasion de la grande récession, passant d'un peu plus de 26 millions en 2007 à 47,6 millions en 2013. En 2017, leur nombre n'est toujours pas redescendu sous la barre des 40 millions. Cette évolution lente à décroître contraste avec la courbe du chômage en forte chute

depuis son pic de 2010 (de 10 % à 4 % aujourd'hui). Elle a ravivé l'impopularité du programme et provoqué le courroux des élus conservateurs.

Ces derniers réclament la suppression des dérogations (*waivers*) permettant aux États de lever les obligations d'emploi (voir *supra*) ou encore d'assouplir les critères d'éligibilité (*broad-based categorical eligibility*, BBCE) aux programmes d'assistance sociale. En particulier, les personnes bénéficiaires ou éligibles au programme TANF le deviennent *de facto* au programme SNAP sous cette option ⁶. En 2008, 15 États seulement avaient adopté la BBCE (Gregory, 2014). Face à l'intensité de la grande récession, 37 États l'ont votée en 2010, 40 États

Graphique 2. Effectifs et montant des prestations en bons alimentaires* (1996-2014)



* Supplemental Nutrition Assistance Programme (SNAP). Sources : Pour SNAP, Food and Nutrition Service, Department of Agriculture. Pour l'indice des prix à la consommation, Bureau of Labor Statistics, Consumer Price Index Research Series Using Current Methods (CPI-U-RS).

6. De surcroît, il ne s'agit plus d'imposer à chaque bénéficiaire la mise à jour régulière du niveau de ses revenus auprès des autorités locales tout au long de la période d'ouverture des droits (recertification). Seuls sont concernés par cette obligation les bénéficiaires qui voient leurs revenus dépasser le seuil d'éligibilité après l'ouverture des droits à prestation. Enfin, la loi agricole de 2002 (Farm Security and Rural Investment Act) a autorisé l'accès au programme aux immigrants légaux. Autre facilité accordée : la valeur d'un véhicule dont le demandeur serait propriétaire ne rentre plus dans le total des actifs à déclarer.

en 2016. C'est cette série de dérogations que les élus conservateurs entendent aujourd'hui révoquer. Au motif que les bénéficiaires tendent à frauder le système pour percevoir plus d'allocations, 32 États sont revenus sur ce dispositif en durcissant l'accès au programme.

Aujourd'hui, les bons alimentaires font l'objet d'une nouvelle réforme dans le cadre de la reconduction de la loi sur l'agriculture de 2018 (Agriculture and Nutrition Act ou Farm Bill). La version adoptée en juin 2018 par la chambre basse étendrait les contreparties liées à l'emploi à tous les adultes en capacité de travailler, incluant ceux ayant à charge des enfants de six ans ou plus. Le Sénat a rejeté la proposition de la Chambre des représentants qui aurait fait perdre les bons alimentaires à deux millions de personnes. Le Président Trump n'a pas manqué de rappeler le bien-fondé des conditions relatives à l'emploi.

Depuis la crise financière de 2008, la sortie de la pauvreté n'épouse pas la courbe de la reprise économique. Si la grande récession a officiellement duré 18 mois (de décembre 2007 à juin 2009), le taux de pauvreté de la population totale a stagné pendant cinq ans (entre 2010 et 2014) autour d'un plateau de 15 %, pour ne retrouver qu'en 2017 son niveau d'avant-crise (12,3 % en 2006). Cela représente 39,7 millions de personnes pauvres en 2017, après un pic à 46,7 millions en 2014 (Fontenot *et al.*, 2018). La grande récession a donc créé une nouvelle occasion de décrier le coût des dispositifs d'assistance sociale.

**L'asymétrie des débats :
le travail versus « le reste »**

Le débat public aborde la question des RMG à travers diverses propositions,

souvent en des termes centrés sur le travail et ses corollaires : salaire minimum ou salaire décent (*living wage*), emploi fédéral garanti (Federal Job Guarantee)... Mais une autre proposition, le revenu de base universel, s'en écarte. Elle rencontre un succès certain en Californie.

**Le revenu de base universel
(Universal Basic Income, UBI)**

Il s'agit d'un revenu minimum dont le montant est fixé proche du seuil de pauvreté (autour de 1000 dollars pour une personne seule), universel (alloué à chaque habitant) et inconditionnel (quel que soit son statut d'activité ou d'emploi, riches comme pauvres). Il n'est exigé aucun critère d'éligibilité. Loin d'être nouvelle, l'idée a récemment refait surface notamment en Finlande, au Canada, en Suisse et... aux États-Unis. Paradoxalement, elle convainc à la fois des progressistes et des conservateurs. Les premiers mettent en avant un face-à-face bien connu : d'une part, le chômage de longue durée dans le sillage de la grande récession et l'intermittence de l'emploi ; d'autre part, les mailles excessivement lâches d'un filet de sécurité inadapté à l'ampleur de la pauvreté provoquée par la crise. Ils s'attachent aux autres avantages d'un revenu minimum universel : sécurité sociale pour toutes et tous, pas de stigmatisation des bénéficiaires, pas de rabais de la prestation en cas de surcroûts de revenu, autonomie de l'individu dans la gestion de son allocation, simplicité administrative. Les seconds, qu'ils soient conservateurs ou libertaires, adhèrent à l'idée de substituer le revenu minimum universel au système de *welfare* actuel, symbole du poids démesuré de l'État-providence. Ils avancent l'argument des baisses drastiques d'impôts que laisserait entrevoir une telle perspective.

La faisabilité d'un revenu de base universel ne va pas sans poser quelques questions. En effet, les dépenses sociales de l'État fédéral (incluant l'assurance sociale Social Security, les allocations chômage, Medicare, Medicaid, les subventions Affordable Care Act – ACA – et les autres allocations de maintien de revenu) représentent actuellement 2 300 milliards de dollars du budget de l'État. Or, un système de protection sociale qui garantirait à tous les adultes un revenu de 1 000 dollars par mois coûterait environ 3 000 milliards de dollars annuels (Polaski, 2018). Si Medicare, Medicaid et les autres dispositifs de protection sociale venaient à disparaître, il faudrait la totalité du revenu universel garanti pour les remplacer par des assurances du secteur privé, sachant qu'une pension de la Social Security varie de 800 à 1 800 dollars selon l'État. Si au contraire le système actuel est maintenu, alors financer ces 3 000 milliards supplémentaires impliquerait de relever les recettes fiscales à des records historiques. Un vote en faveur de l'UBI au Congrès paraît donc peu probable.

Salaires et emploi au cœur des débats

Les débats portent sur ce que syndicats et salariés parviennent peu à obtenir depuis quatre décennies : des augmentations de salaire et la garantie de l'emploi. Les exemples de concessions salariales dans l'espoir d'empêcher le licenciement de salariés abondent (Sauviat, 2012). C'est dans ce contexte que les débats sur le salaire décent (*living wage*) et le plein emploi garanti (Federal Job Guarantee) ont émergé. Le concept de salaire décent peut se résumer ainsi : les deniers publics

ne devraient pas subventionner le travail sous-payé des personnes pauvres. Les fonds publics de l'assistance devraient être réservés aux employeurs qui s'engagent à fournir des rémunérations et des emplois décents (ACORN's Living Wage Resource Center). La stagnation du salaire minimum fédéral, revalorisé entre juillet 2007 et juillet 2009 à 7,25 dollars de l'heure, a déclenché une vague de campagnes aux quatre coins du pays entre 2013 et 2016. En 2017, plus de 40 villes et États américains avaient fixé leurs propres salaires décents, allant de 8,50 à 16 dollars de l'heure ⁷.

Le concept du plein emploi garanti reprend celui du salaire décent mais va plus loin. Toute personne en emploi reçoit, assorti d'assurances sociales, un salaire minimum au moins égal au seuil de pauvreté et toute personne privée d'emploi est embauchée directement par le gouvernement fédéral, employeur en dernier ressort. Le sujet a récemment refait surface dans les milieux académiques, institutionnels (Polaski, 2018 ; Tcherneva, 2018 ; Paul *et al.*, 2018) et politiques : plusieurs sénateurs, dont Bernie Sanders, ont adopté l'idée et la revendiquent.

Les programmes dédiés à l'assistance sociale constituent l'un des enjeux majeurs des deux débats : l'emploi garanti à un niveau de salaire décent les rend inutiles à l'heure où la grande récession met leur coût sur le devant de la scène médiatique.

Réponses des acteurs sociaux

Les syndicats ont joué un rôle majeur dans le développement de régimes privés

7. P. Prowse, T. Dobbins, « Local US campaigns boosted living wage », *The Guardian*, April 15, 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/apr/15/local-us-campaigns-boosted-living-wage>.

d'assurance sociale, mais pas en matière d'assistance sociale. Excepté sur l'emploi garanti pour tous, dont le concept est difficile à concrétiser, leur approche de la lutte contre la pauvreté est celle contre la pauvreté laborieuse. Depuis la crise, leurs actions se concentrent essentiellement en des luttes locales pour faire voter des projets de type salaire décent offrant des protections sociales de base comme les campagnes de *living wage* (voir *supra*). Certains membres de la société civile par contre, abordent la question de la pauvreté en incluant les personnes qui ne travaillent pas. Depuis la crise se sont multipliés des projets pilotes de revenu universel de base. En Californie, le réseau Economic Security Project se développe et s'organise.

La position particulière des syndicats

La loi mettant en place le régime public de retraite et d'assurance chômage (Social Security Act) est concomitante de la loi Wagner de 1935, qui reconnaît aux syndicats le droit de représenter les salariés dans l'entreprise et de négocier collectivement pour leurs adhérents. Il y a eu en quelque sorte un partage des rôles entre un État-providence, conçu initialement comme minimaliste, et un mouvement syndical alors en pleine croissance chargé d'apporter par la négociation collective une amélioration de la couverture sociale des travailleurs (encadré 2). L'essor syndical s'est poursuivi après la Seconde Guerre mondiale, et les syndicats se sont emparés de multiples aspects de l'assurance sociale privée (assurance maladie, retraite complémentaire, etc.) négociés au niveau de l'entreprise, loin de la question des RMG. Mais le taux de syndicalisation, après avoir atteint un

pic à 35 % en 1955⁸, n'a fait que décliner depuis : il ne concerne plus en 2017 que de 6 % des salariés du secteur privé environ, selon le BLS. Hormis sur la question d'un salaire décent ou de l'emploi garanti visant à éradiquer la pauvreté, on ne peut donc attendre des syndicats qu'ils soient les architectes de l'assistance sociale comme ils peuvent l'être de l'assurance sociale.

Réactions de la société civile

Le débat sur le revenu universel de base a pris forme dans le mouvement « UBI » né des suites de la grande récession dans la Silicon Valley (voir *supra*). Depuis 2016 se multiplient des projets pilotes au sein du réseau Economic Security Project (ESP). Celui-ci collecte des fonds privés et réunit une centaine d'entrepreneurs-innovateurs, d'investisseurs, de militants comme ceux de Black Lives Matter, de personnalités politiques comme Robert B. Reich, ancien secrétaire d'État au ministère du Travail, de syndicalistes comme David Rolf, président de la section locale 775 du Service Employees International Union (SEIU, Syndicat international des travailleurs des services) et d'organisations fédérales comme la National Domestic Workers Alliance (NDWA, Alliance nationale des travailleurs domestiques). Le réseau ESP a annoncé un projet de 10 millions de dollars pour tester un revenu universel de base attribué sur deux ans afin d'en étudier les effets : les bénéficiaires vont-ils s'arrêter de travailler ? Comment le surcroît de temps libre sera-t-il utilisé ? Des questions d'ordre psychologique sont aussi posées (confiance

8. S. Greenhouse, « Union Membership in US Fell to a 70-Year Low Last Year ». *The New York Times*, January 21, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/01/22/business/22union.html>.

Encadré 2

Les syndicats, à l'initiative des premières assurances sociales***Les syndicats, précurseurs de la protection sociale avant 1935***

Depuis les débuts de son histoire, le syndicalisme américain a tenté, d'abord à l'échelle locale, de prévoir diverses indemnités couvrant les risques d'accidents du travail, de maladie, de décès, de chômage, de grève, etc. En 1916, 69 syndicats nationaux sur 111 disposaient de systèmes de prestations sur une base plus large et plus formelle qu'à l'échelle de l'entreprise. Dans le secteur de la confection (*needle trade industry*), un mécanisme d'assurance chômage fut étendu à tout le pays. Le mouvement atteint son apogée en 1925 lorsque l'American Federation of Labor (AFL, Fédération américaine du travail) créa sa propre société d'assurance vie, Union Labor Life Insurance, qui proposait également une assurance maladie. L'ensemble des avantages négociés par les syndicats représentaient alors plus de 20 millions de dollars courants. La montée de ces régimes d'indemnisation, bien que privés, a soutenu les efforts gouvernementaux des années 1930 en faveur de l'assurance chômage publique (Schlabach, 1969).

Toutefois, la plupart de ces systèmes syndicaux n'étaient financièrement pas viables sur le long terme. D'une part, ils ne correspondaient pas au développement d'une solution systématique, coordonnée et globale aux problèmes d'insécurité économique générés par la grande dépression. D'autre part, la priorité d'un leader syndical était moins la mise en place d'assurances sociales que le développement de sa centrale syndicale (Schlabach, 1969).

Les syndicats et le Congrès, principaux vecteurs de la protection sociale jusqu'à l'ère Reagan

Le Congrès américain et les syndicats de travailleurs ont joué un rôle complémentaire dans l'engendrement d'institutions de protection sociale des années 1930 à l'ère Reagan ; le premier dans la sphère publique, les seconds dans la sphère privée de l'économie. En effet, la loi de 1935 sur la Social Security témoigne de la mise en place d'un État-providence structurellement minimaliste : en 1945, soit une décennie après son vote, la loi sur la Social Security exclut toujours de son contenu l'assurance santé ; ne contraint que trois emplois sur cinq à participer au système des cotisations retraite ; ne verse une pension de retraite qu'à un cinquième de la population des 65 ans et plus ; et en limite le montant mensuel moyen à 25 dollars courants pour une personne seule (Jensen, 1949). Dans les années 1920, les syndicalistes de l'AFL qui défendent une intervention minimaliste de l'État n'attendaient pas du gouvernement un système complet de protection sociale, mais plutôt qu'il leur permette de le parfaire eux-mêmes.

Ce n'est donc pas un hasard si c'est aussi en 1935 qu'est votée la loi nationale sur les relations professionnelles (National Labor Relations Act), dite loi Wagner. Ses dispositions garantissent aux salariés du secteur privé les droits fondamentaux de s'organiser en syndicats, d'engager des négociations collectives en vue de meilleures conditions de travail et de mener une action collective, y compris la grève,

■■■

si nécessaire. En matière de protection sociale, il est entendu que l'objet des négociations collectives obligatoires porte sur les régimes de retraite des salariés, complémentaires au système public des retraites, et l'assurance maladie, alors absente de la loi sur la Social Security.

Dans les décennies qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale, la convention collective fait en effet l'objet de négociations qui complètent les régimes publics existants (allocations complémentaires de retraite et chômage, heures supplémentaires) et se substitue à ceux que la loi fédérale laisse béants (assurance maladie, congés payés, congé formation) (Kesselman, Sauviat, 2017). Bien que la proportion de salariés couverts par des conventions collectives n'ait jamais dépassé le tiers du total des salariés, les avantages sociaux obtenus par les syndicats peuvent se diffuser plus largement, y compris dans les entreprises non syndiquées, d'une part parce que les employeurs ont besoin de stabiliser leur main-d'œuvre, d'autre part parce qu'ils veulent éviter ainsi toute syndicalisation. « En 1988 encore, dans le secteur privé, 89 % des salariés à plein temps bénéficiaient de l'assurance médicale fournie par leur employeur et 68 % d'un plan de retraite » (Kesselman, 2007).

Déclin syndical et des avantages sociaux depuis les années 1980

Depuis l'ère Reagan toutefois, cet effet de propagation des avantages sociaux s'érode sous l'effet cumulé d'au moins trois facteurs : 1) la chute du taux de syndicalisation au cours des quatre dernières décennies (20 % en 1983, 10 % en 2017) ; 2) une protection sociale moindre garantie par les emplois stables¹ ; 3) la montée du travail intérimaire et des autres formes atypiques d'emploi dans la décennie 1990, dont on observe une recrudescence depuis la grande récession et dont la protection est moindre qu'un CDI².

1. Une personne en CDI sur deux bénéficie d'un plan de retraite complémentaire d'entreprise en 1995 contre 43 % en 2017 ; en matière de santé, 62 % des personnes en CDI contractent une assurance employeur en 1995, contre 50 % en 2017.

2. Le travail intérimaire représente environ 10 % des 7,5 millions d'emplois perdus en 2008-2009, contre 38 % des emplois nets créés début 2013, selon l'Organisation internationale du travail (ILO, 2016). Seuls 7 % des travailleurs intérimaires bénéficient d'un plan de retraite d'entreprise.

en soi, identité individuelle). Ces expériences restent toutefois circonscrites à l'échelle locale.

Conclusion

La grande récession n'a pas changé fondamentalement le sort des personnes pauvres subissant l'intermittence de l'emploi. Il était déjà scellé dans la réforme de l'assistance sociale de 1996 marquant le passage du *welfare* au *workfare*. La crise

a en revanche mis en avant le coût des dispositifs d'assistance sociale, conduisant le Président Trump à souhaiter le renfort des contreparties d'emploi dans une nouvelle réforme à faire voter. Dans un contexte économique récessif, d'affaiblissement des statuts d'emploi et de recul des salaires (auxquels est arrimé le plafond des prestations d'assistance), la coexistence d'un État social minimaliste et d'un déclin syndical prononcé enclenche une dynamique durablement

régressive, que seules les initiatives des États et collectivités locales peuvent parfois contrecarrer.

Sources :

Blank S.W., Blum B.B. (1997), « A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers », *The Future of Children. Welfare to Work*, vol. 7, n° 1, Spring, p. 28-38, <https://doi.org/10.2307/1602575>.

Fontenot K., Semega J., Kollar M. (2018), « Income and Poverty in the United States: 2017 », *Current Population Reports*, n° P60-263, US Census Bureau, September, <https://goo.gl/f12SnZ>.

Gilliam F.D. (1999), « The “Welfare Queen” Experiment: How Viewers React to Images of African-American Mothers on Welfare », *Nieman Reports, The Nieman Foundation for Journalism at Harvard University*, vol. 53, n° 2, Summer, <https://escholarship.org/uc/item/17m7r1rq>.

Gregory N. (2014), *The Relationship Between Broad-Based Categorical Eligibility and SNAP Participation*, Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington DC, April 10, <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/709910>.

Gustman A.L., Steinmeier T.L., Tabatabai N. (2014), « The Social Security Windfall Elimination and Government Pension Offset Provisions for Public Employees in the Health and Retirement Study », *Social Security Bulletin*, vol. 74, n° 3, August, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v74n3/v74n3p55.html>.

ILO (2016), *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, International Labour Office, Geneva, November 16, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm.

Jensen V.H. (1949), « Pensions and Retirement Plans as a Subject of Collective Bargaining », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 2, n° 2, p. 227-236, <https://doi.org/10.2307/2519200>.

Kesselman D. (2007), « Travail et salariat aux États-Unis : Quels droits, quelles perspectives ? », *Revue française d'études américaines*, n° 111, p. 6-26, <https://doi.org/10.3917/rfea.111.0006>.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, <https://goo.gl/hJmzt6>.

Morel S. (2002), *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Condition féminine Canada, Ottawa, septembre, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SW21-95-2002F.pdf>.

O'Leary P., Walker E., Roessel E. (2015), « Social Security Disability Insurance at Age 60: Does It Still Reflect Congress' Original Intent? », *Social Security Issue Paper*, n° 2015-01, September, <https://www.ssa.gov/policy/docs/issuepapers/ip2015-01.html>.

Orshansky M. (1965), « Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bulletin*, vol. 28, n° 1, January, p. 3-29, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v28n1/v28n1p3.pdf>.

Paul M., Darity W., Hamilton D. (2018), *The Federal Job Guarantee – A Policy to Achieve Permanent Full Employment*, Center on Budget and Policy Priorities, March 9, <https://goo.gl/rhWFy8>.

Polaski S. (2018), « Building an Adequate US Labor and Social Protection System for the 21st Century », *ESS – Working paper*, n° 60, ILO, Geneva, <https://goo.gl/t9ofqZ>.

Sauviat C. (2008), « États-Unis : une protection a minima réservée aux insiders », n° spécial, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 161-171, <https://goo.gl/7XZbe4>.

Sauviat C. (2012), « États-Unis : l'emploi contre les salaires depuis les années 1980 », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 151-180, <https://goo.gl/kWREuU>.

Schlabach T. (1969), *Rationality & Welfare: Public Discussion of Poverty and Social Insurance in the United States (1875-1935)*, Social Security Administration, <https://www.ssa.gov/history/reports/schlabach.html>.

Social Security Administration (1997), « Social Security Programs in the United States », *SSA Publication*, n° 13-11758, Office of Research, Evaluation and Statistics, July, <https://>

www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/sspus/sspus.pdf.

Social Security Administration (2018), « Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2017 », *SSA Publication*, n° 13-11700, March, <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2017/supplement17.pdf>.

Tcherneva P. (2018), « The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation », *Working*

Paper, n° 902, Levy Economics Institute of Bard College, 13 May, http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf.

Waxman E., Gundersen C., Thompson M. (2018), *How Far Do SNAP Benefits Fall Short of Covering the Cost of a Meal?*, Urban Institute, <https://goo.gl/uZnXRv>.

Presse : *New York Times*, *Huffington Post*, *Time*, *Les Échos*.

Irlande

Des droits entre stagnation et réduction depuis la crise de 2008

Noëlie DELAHAIE ¹

En Irlande, les revenus minima garantis sont assurés par un dispositif de revenu minimum de base et une diversité de prestations à destination de catégories spécifiques de la population (les retraités, les personnes sans emploi, les invalides, les veufs et les veuves, les conjoints d'agriculteurs, les aidants familiaux, etc.). Du fait de la complexité du système irlandais ², cet article se concentre sur les principaux minima sociaux à destination de la population d'âge actif. Au cours des dix dernières années, ces dispositifs n'ont pas fait l'objet de réformes de grande envergure, les gouvernements successifs multipliant des mesures de réduction des droits (en particulier vis-à-vis des jeunes et des familles monoparentales) en période de récession économique, compensées à partir de 2012 par un rétablissement partiel des plafonds des prestations. Au final, même si le système socio-fiscal a contribué à contenir la montée des inégalités de revenu et de la pauvreté depuis 2008, le niveau des minima sociaux reste insuffisant pour

permettre aux bénéficiaires de satisfaire leurs besoins essentiels, ce qui soulève la nécessité d'un débat sur l'adéquation des revenus minima.

Panorama des minima sociaux : un dispositif de revenu minimum de base et des prestations catégorielles

Nous nous concentrons ici deux types de prestation au cœur de l'assistance sociale (Walsh, 2010 ; Daly, 2015 ; EMIN, 2014 ; voir encadré pour une présentation détaillée) :

- l'aide sociale supplémentaire (Supplementary Welfare Allowance, SWA) : il s'agit du dispositif de « dernier recours » destiné à garantir un « revenu minimum de base ». Cette aide s'adresse aux personnes dont le niveau de ressources hebdomadaires est inférieur à 191 euros pour un adulte âgé de 26 ans ou plus, soit le plafond de la SWA ;

- les dispositifs catégoriels à destination de groupes spécifiques de la population,

1. Chercheuse à l'Ires.

2. On dénombre près de 50 dispositifs d'assistance sociale en Irlande. Pour une description détaillée, voir Department of Employment Affairs and Social Protection (DEASP, 2018), EMIN (2014), Daly (2015) et la base de données Mutual Information System on Social Protection (Missoc) de la Commission européenne.

Encadré

Les principaux minima sociaux à destination de la population d'âge actif

L'aide sociale supplémentaire (Supplementary Welfare Allowance, SWA)

Il s'agit d'une prestation de « dernier recours » à destination de personnes ne disposant pas de ressources suffisantes ou inférieures au seuil « de base » (i.e. le plafond défini par le ministère de l'Emploi et la Protection sociale, le DEASP). Cette aide ne peut pas être combinée à d'autres prestations : elle est en fait souvent versée aux individus dont le dossier de demande d'une autre prestation n'a pas encore été validé par l'administration ou qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à un autre dispositif.

Pour prétendre à cette prestation, les allocataires doivent donc avoir fait des démarches pour bénéficier d'une autre prestation et, pour ceux d'âge actif, être en relation avec une agence locale de l'emploi. Les personnes travaillant plus de 30 heures par semaine ou en formation ne sont en général pas couvertes par cette allocation.

L'allocation de recherche d'emploi (Jobseeker's Allowance, JSA)

Il s'agit de la principale prestation non contributive à destination de la population d'âge actif versée sous condition de recherche active d'un emploi. Cette prestation s'adresse à deux types de bénéficiaires :

- les chômeurs en fin de droits (la durée maximale d'indemnisation ayant été réduite de 12 mois à 9 mois en 2009) ;
- les individus ne justifiant pas d'une durée de cotisations suffisante pour ouvrir un droit à l'assurance chômage.

L'allocation parent isolé (One Parent Family Payment, OPFP)

Il s'agit d'un revenu minimum pour les parents élevant seuls leur(s) enfant(s). Contrairement à la précédente prestation, les bénéficiaires de cette allocation sont dispensés de la recherche d'un emploi si leur enfant est âgé de moins de 7 ans (contre 18 ans avant 2015). Au-delà de ce seuil, les bénéficiaires basculent dans le dispositif de la JSA.

L'allocation d'invalidité (Disability Allowance, DA)

Cette allocation est versée aux individus se trouvant dans l'incapacité, attestée par un médecin, de travailler pendant 12 mois minimum.

Les prestations sont versées pour une durée illimitée dans le temps, à l'exception des cas où les bénéficiaires ne remplissent plus les conditions de dispense de recherche d'emploi, en particulier dans le cas des allocations invalidité et parent isolé. Elles peuvent être combinées à un ensemble de prestations visant à soutenir les personnes éprouvant des difficultés particulières (logement, énergie, achats de vêtements et chaussures à l'occasion de la rentrée scolaire des enfants, « besoins urgents et exceptionnels »). Ces prestations complémentaires sont également soumises à conditions de ressources.

en particulier les personnes sans emploi (l'allocation de recherche d'emploi, Jobseeker's Allowance, JSA), les personnes invalides (l'allocation invalidité, Disability Allowance, DA) et les familles monoparentales (l'allocation parent isolé, One Parent Family Payment, OPFP).

D'après les statistiques du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (Department of Employment Affairs and Social Protection, DEASP, 2018), plus de 38 % des dépenses d'assistance sociale étaient allouées à ces quatre dispositifs en 2017 et ils concernaient près de 30 % des bénéficiaires ³. Ces principaux minima sociaux ont pour point commun de donner lieu à une prestation différentielle versée sous conditions de ressources (revenus et patrimoine) et de s'adresser aux individus d'âge actif (de 18 à 65 ans). Depuis 2004, le critère de

résidence habituelle ⁴ est requis, ce qui exclut certaines catégories de la population comme les travailleurs migrants, les natifs s'installant de nouveau en Irlande après une période d'émigration, et les demandeurs d'asile ⁵.

S'agissant du montant des allocations, les plafonds sont identiques et différenciés selon l'âge des bénéficiaires de la SWA et de la JSA. Les barèmes sont également similaires pour l'OPFP et la DA quel que soit l'âge des bénéficiaires (tableau 1). Pour chaque prestation, des suppléments « adulte » et « enfant » sont prévus pour tenir compte de la composition familiale du ménage. Enfin, contrairement à d'autres pays en Europe, il n'existe pas en Irlande de mécanisme formel d'indexation pour le calcul du montant des prestations ni de système automatique de revalorisation.

Tableau 1. Plafonds des principaux minima sociaux en 2017

En euros

	Montant par bénéficiaire	Supplément adulte	Supplément enfant
SWA et JSA			
26 ans ou plus	191,00	128,10	29,80
25 ans	147,80	128,10	29,80
Moins de 25 ans	102,70	102,70	29,80
OPFP et DA	193,00	128,10 *	29,80

* Le supplément adulte ne s'applique pas aux bénéficiaires de l'OPFP.

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.

Source : DEASP (2018).

3. Les programmes d'assistance sociale représentaient 75 % des dépenses de protection sociale.
4. Ce critère n'étant pas défini par la loi irlandaise, son interprétation a sans aucun doute pour conséquence de donner lieu à des décisions arbitraires lors de l'attribution ou non des dispositifs d'assistance sociale. D'après les textes disponibles sur le site du DEASP, les personnes demandeuses doivent prouver qu'elles entretiennent un lien étroit avec le pays. L'appréciation s'effectue sur la base de cinq points : 1) la durée et la permanence de la résidence en Irlande ; 2) la durée et le motif de la période d'émigration ; 3) la nature de l'emploi et la trajectoire professionnelle ; 4) les principaux centres d'intérêt ; 5) l'intention future du demandeur concerné (Daly, 2015 ; EMIN, 2014).
5. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'une « allocation de confort » hebdomadaire. Les montants (19 euros par adulte et 9,60 euros par enfant) n'ont pas été révisés depuis la création de ce dispositif en 2000.

Les barèmes peuvent en effet être ajustés par le gouvernement dans le cadre du processus budgétaire annuel ⁶.

Des bénéficiaires en progression constante depuis 2008 mais un niveau de protection garantie en léger recul

En 2008, l'Irlande est frappée par la crise économique et financière ayant pour origine les excès du secteur bancaire (Delahaie, 2010). La dégradation brutale du marché du travail s'accompagne d'une forte progression du nombre de bénéficiaires des minima sociaux, suivie à partir de 2012 d'une relative décrue dans un contexte de reprise économique. Les changements importants dans la structure des effectifs bénéficiaires ne sont pas seulement imputables aux évolutions conjoncturelles et démographiques. Depuis 2008, les gouvernements successifs ont en effet multiplié mesures de restriction des droits et de relèvement partiel des barèmes des prestations, lesquelles se sont au final traduites par un recul du niveau de protection garantie.

Évolution des effectifs bénéficiaires

D'après les statistiques publiées par le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (DEASP, 2018), l'Irlande comptait en 2017 plus de 375 000 allocataires des principaux minima sociaux traités dans cet article (soit 8 % de la population totale), un chiffre en progression de 12,8 % par rapport à 2008 (tableau 2). Si l'on ajoute les enfants et les adultes à charge, près de 680 000 individus en sont bénéficiaires (soit 14 % de la population ; DEASP, 2018).

Sur la période 2008-2017, les modifications de la composition des effectifs bénéficiaires peuvent s'expliquer en partie par les évolutions de la conjoncture économique et de la démographie irlandaise. Entre 2008 et 2012, période marquée par la récession économique, la forte progression du nombre d'allocataires est ainsi imputable à celle des bénéficiaires de la JSA : leur nombre progresse de plus de 150 % (de 113 603 à 291 640 allocataires) dans un contexte de forte montée du taux de chômage (de 5,3 % début 2008 à près de 14 % début 2012, graphique 1), y compris de longue durée (de 1,5 % à 9,2 % ⁷). Les années suivantes amorcent

Tableau 2. Nombre d'allocataires des principaux minima sociaux (2008-2017)

Prestations	Nombre			Évolution (en %)		
	2008	2012	2017	2008-2012	2012-2017	2008-2017
SWA	35 546	32 358	17 933	-9,0	-44,6	-49,5
JSA	113 603	291 640	184 310	156,7	-36,8	62,2
OPFP	87 840	86 941	39 310	-1,0	-54,8	-55,2
DA	95 754	101 784	133 929	6,3	31,6	39,9
Total	332 743	512 723	375 482	54,1	-26,8	12,8

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.
Source : DEASP (2018).

6. Le budget est en général adopté en décembre par la chambre basse du Parlement pour l'année suivante.

7. Source : <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-mip/mip2014/economy/eeu/>.

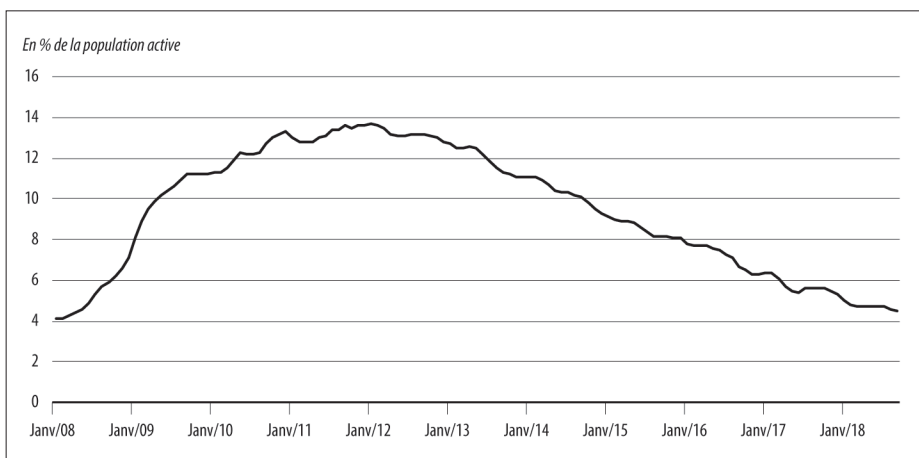
une décreue du nombre d'allocataires de la JSA sous l'effet de la baisse du taux de chômage dans un contexte de reprise économique. Cette décreue est toutefois relative puisque 184 310 personnes bénéficient encore de la JSA en 2017, soit une progression de 62,2 % par rapport à 2008 alors même que le taux de chômage a retrouvé son niveau d'avant-crise. Cette hausse s'explique également par le durcissement des conditions d'accès à l'OPFP à partir de 2013 (voir *infra*) : le nombre de bénéficiaires de l'OPFP passe de 87 840 en 2008 à 86 941 en 2012, puis à 39 310 en 2017 (soit une baisse de plus de 55 % sur la période) ⁸ ; une partie d'entre eux arrivant en fin de droits basculent alors dans le régime de la JSA. De même, la progression du nombre d'allocataires de la DA est surtout imputable à l'augmentation et au vieillissement de la population d'âge actif ainsi qu'à la chute du nombre de bénéficiaires de dispositifs d'assurance

comme les indemnités de longue maladie (Judge *et al.*, 2016). Enfin, le nombre de bénéficiaires du dispositif de dernier recours, la SWA, est en constante diminution, probablement en raison de la montée en charge des autres dispositifs tels que la JSA et la DA.

Des mesures de réduction des droits en période de crise, partiellement compensées au moment de la reprise économique

Depuis 2008, il n'y a pas eu de réformes de grande ampleur du système d'assistance sociale. Dans la foulée d'un rapport du DEASP (2010) préconisant une réforme radicale de la protection sociale, un projet de fusion des minima sociaux à destination de la population d'âge actif a été lancé. L'objectif était d'aligner l'ensemble des minima sur le régime de la JSA, avec pour conséquence la suppression de la dispense de recherche d'emploi pour les bénéficiaires de l'OPFP

Graphique 1. Évolution mensuelle du taux de chômage (janvier 2008-janvier 2018)



Source : Central Statistics Office (CSO).

8. Dans le même temps, le nombre de familles monoparentales ne cesse de progresser, passant de 189 240 ménages en 2006 à 218 817 en 2016 selon les chiffres du Central Statistics Office (CSO). En 2016, les familles monoparentales représentent 18 % de la population irlandaise et, dans plus de 86 % des cas, il s'agit de mères élevant seules leurs enfants.

ou de la DA. Mais devant l'approfondissement de la crise économique qui rend impossible la mise en place de politiques d'activation indispensables à la fusion des dispositifs, ce projet a finalement été abandonné (EMIN, 2014).

Depuis 2008, les principaux changements ont été introduits lors du processus budgétaire annuel. Entre 2008 et 2012 en particulier, période de récession économique, les gouvernements successifs ont imposé des plans drastiques d'austérité budgétaire combinant baisse des dépenses publiques (y compris de protection sociale) et hausse de la fiscalité sur les revenus. Les ajustements se traduisent principalement par une baisse des plafonds des prestations (tableau 3) : l'ensemble des plafonds de versement diminue de 5 à 6 % entre 2008

et 2012 tandis que le montant maximal de la SWA alloué aux jeunes de moins de 25 ans chute de 27 %. Durant la période 2012-2017, marquée par la reprise économique, on observe un certain relèvement de la plupart des barèmes⁹, à l'exception des prestations de SWA et de JSA versées aux jeunes de 25 ans et moins. Le montant maximal de la JSA baisse en effet de 21 % pour les individus âgés de 25 ans à 45 % pour les moins de 25 ans, les gouvernements successifs arguant de la nécessité de rendre le « travail plus attractif ». Dans le même temps, les jeunes allocataires de la SWA voient les montants maximaux baisser de 21 à 29 % entre 2012 et 2017. Les sanctions sont également durcies pour les bénéficiaires de la JSA, lesquels peuvent subir une baisse de 25 % du montant de

Tableau 3. Évolution des plafonds nominaux et des montants réels par bénéficiaire des prestations (2008-2017)

En euros

	Plafonds (montants moyens par bénéficiaire)			Variation des plafonds et des (montants moyens par bénéficiaire) (en %)		
	2008	2012	2017	2008-2012	2012-2017	2008-2017
SWA						
26 ans ou plus	198	186	191	-6	3	-3
25 ans	198 (56)	186 (57)	148 (65)	-6 (2)	-21 (13)	-25 (15)
Moins de 25 ans	198	144	103	-27	-29	-48
JSA						
26 ans ou plus	198	188	193	-5	3	-2
25 ans	198 (119)	188 (112)	148 (116)	-5 (-6)	-21 (3)	-25 (-2)
Moins de 25 ans	198	188	103	-5	-45	-48
OPFP	198 (88)	188 (89)	193 (87)	-5 (2)	3 (-3)	-2 (-1)
DA	198 (16)	188 (15)	193 (16)	-5 (-3)	3 (-2)	-2 (-5)

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.

Le montant moyen hebdomadaire par bénéficiaire est calculé en divisant les dépenses totales par le nombre de bénéficiaires. Pour la SWA et la JSA, seules les dépenses totales étant renseignées, il n'est pas possible de connaître le montant moyen perçu selon la tranche d'âge.

Source : DEASP (2018).

9. Cette progression est toutefois bien moindre que l'évolution des salaires, qui augmentent de 7,8 % entre 2012 et 2018 (Doorley *et al.*, 2018).

la prestation en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'un programme de formation. En 2013, de nouvelles restrictions sont appliquées, cette fois-ci aux bénéficiaires de l'OPFP : l'âge limite de l'enfant ouvrant droit à la prestation passe de 18 ans (voire 22 ans en cas de scolarisation) à 7 ans, faisant ainsi basculer une part importante des bénéficiaires dans le dispositif de la JSA. Cette restriction est en partie compensée par l'introduction dans le budget 2015 d'une allocation complémentaire de transition (Job-seeker's Transitional Payment) jusqu'au 13^e anniversaire de l'enfant et d'un dispositif encourageant certains bénéficiaires à accepter un emploi (en contrepartie d'un complément de revenu pendant une période maximale de deux ans).

Les allocations étant différentielles, des écarts importants subsistent entre le montant effectivement perçu et le montant maximal, et ce malgré le rétablissement des barèmes (tableau 3)¹⁰. Les évolutions suggèrent en outre que les différentes mesures introduites depuis 2008 se traduisent par une relative détérioration de la protection assurée par les dispositifs de revenu minimum garanti. Du fait, à l'exception des montants de la SWA qui ont progressé de 15 % entre 2008 et 2017 dans un contexte de quasi-stabilité des prix à la consommation (-0,6 % sur la même période), on observe une baisse des montants effectivement perçus dans le cas des autres prestations. Les bénéficiaires de la JSA par exemple subissent une réduction du montant de l'allocation de l'ordre de 2 %,

ce chiffre étant probablement sous-estimé pour les jeunes qui ont été la première cible des mesures de restriction.

La nécessité d'un débat sur le niveau de vie des bénéficiaires

Des études menées par Callan *et alii* (2017, 2018) ou encore Watson et Maître (2013) révèlent que le système socio-fiscal irlandais a joué pleinement son rôle de stabilisateur automatique durant la crise, et a contribué ainsi à contenir la montée des inégalités de revenus et de la pauvreté. D'après le Central Statistics Office (CSO)¹¹, 44,9 % (contre 40,9 % en 2007) de la population irlandaise vivait en 2016 sous le seuil de pauvreté monétaire¹² avant la prise en compte des transferts sociaux. Après transferts, ce taux se réduit à 16,5 %, une donnée identique à 2007, ce qui amène à considérer le système irlandais comme relativement « généreux » en comparaison européenne. Pour autant, le niveau des minima sociaux, et plus largement des prestations sociales, est l'objet d'un débat récurrent tant sur le plan politique que médiatique, et surtout au moment du processus annuel budgétaire¹³. Bien qu'il ne soit pas possible de rendre compte ici de l'ensemble des débats survenus à l'occasion de chaque budget annuel adopté depuis 2008, deux positions symétriques peuvent être soulignées. D'une part, comme ailleurs en Europe, certains commentateurs, proches du patronat, accusent le système de protection sociale de

10. La composition du ménage (adultes et enfants dépendants ouvrant droit à des suppléments) et le niveau des ressources sont aussi déterminants du montant de la prestation. Par ailleurs, un allocataire peut bénéficier d'autres dispositifs d'assistance sociale qui viennent compléter ses ressources.

11. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/silc/surveyonincomeandlivingconditions2016/>.

12. Ce seuil équivaut à 60 % du revenu médian.

13. Contrairement à d'autres pays, la situation des populations qui ne remplissent pas le critère de résidence habituelle (les travailleurs migrants, les Irlandais qui s'installent à nouveau dans

créer des trappes à inactivité permettant aux allocataires de bénéficier d'autres dispositifs (logement social, soins médicaux à bas prix, etc.) (EMIN, 2014). D'autre part, les organisations syndicales et de nombreux *think-tanks*, en particulier le Vincentian Partnership of Social Justice, une ONG religieuse qui finance, avec le soutien du gouvernement, des travaux de recherche sur les budgets de référence (voir *infra*), dénoncent sans relâche les reculs sociaux, sans pour autant parvenir à peser dans le débat social (EMIN, 2014). Cette difficulté à obtenir des avancées en matière de lutte contre la pauvreté doit toutefois être mise en regard avec les priorités des acteurs sociaux lors des négociations tripartites de pacte social entre 1987 et 2006. Durant cette période, les acteurs sociaux n'ont cessé d'échanger l'application de la modération salariale dans les secteurs privé et public contre une baisse de la fiscalité sur les revenus des ménages. En soutenant une telle logique, ils ont contribué à faire du pacte social un arrangement où, contrairement aux accords corporatistes, le développement de l'État-providence demeure modeste (Delahaie, 2018). Dans un contexte où la progression des niveaux de vie passait par une baisse de la fiscalité, les revendications sociales – portées essentiellement par les acteurs de la société civile – en termes de lutte contre la pauvreté sont de fait restées peu ambitieuses (Doherty, 2011).

Des études cherchant à mesurer l'impact des budgets d'austérité sur les revenus des ménages en Irlande suggèrent que ces derniers ont davantage pesé sur les ménages ayant un faible niveau de ressources. Ces travaux ne permettent

pas d'isoler l'effet propre des mesures affectant les minima sociaux, lesquelles sont prises en compte dans l'ensemble des réformes de baisse de dépenses publiques et de hausse de la fiscalité sur les revenus. Néanmoins, ils suggèrent que les différents budgets ont plus lourdement fragilisé les populations ayant un faible niveau de ressources. Ainsi, la micro-simulation menée par Callan *et alii* (2015) à partir des données de l'enquête européenne Statistics on Income and Living Conditions (SILC, statistiques sur les revenus et les conditions de vie) aboutit à deux principales conclusions :

- les ménages dont le revenu disponible est situé dans le premier décile ont subi l'une des plus fortes baisses de niveau de vie (-12 %) entre 2008 et 2015. Les ménages du dernier décile enregistrent quant à eux une baisse de 14 % de leur revenu disponible sur la même période. Selon les auteurs, la hausse de la fiscalité et les baisses de salaire dans le secteur public ont fortement pesé sur les hauts revenus, tandis que la baisse des plafonds des prestations sociales a plus lourdement affecté les bas revenus ;

- les célibataires sans emploi ont vu leur revenu disponible chuter de plus de 22 % entre 2008 et 2015 en raison de la baisse des prestations de JSA (en particulier pour les jeunes).

S'agissant de « l'adéquation » du niveau de revenu minimum garanti en Irlande, les études existantes délivrent quelques indices sur son insuffisance pour les bénéficiaires concernés. Ainsi, Daly (2015) note que le revenu minimum d'un adulte célibataire correspondait en 2013 à près de 93 % du seuil de pauvreté monétaire tandis que ce ratio

le pays après avoir émigré et les demandeurs d'asile) n'est plus un sujet de débat en Irlande. Ce critère avait justement été introduit en 2004 en réponse aux craintes fréquemment relayées par les médias de développement de « tourisme social » (EMIN, 2014).

Tableau 4. Besoins MESL *, niveau de revenu et revenu en % du seuil de pauvreté des ménages dépendant des prestations sociales en 2016

En euros (sauf mention contraire)

	Couple avec 2 enfants (3 et 10 ans)	Couple avec 2 enfants (10 et 15 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (3 et 10 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (10 et 15 ans)	Célibataire
Besoins MESL (1)	472,4	552,8	354,7	435,2	250,6
Niveau de revenu (2)	438,9	442,8	325,4	329,2	188,0
Différence (2-1)	-33,4	-110,0	-29,3	-105,9	-62,6
Revenu en % du seuil de pauvreté	79,6	70,3	82,5	69,6	79,1

* Minimum Essential Standard of Living. Normes minimales de niveau de vie estimées par cas types.

Note : les seuils de pauvreté correspondent à 60 % du revenu médian disponible équivalent adulte.

Source : VPSJ (2016) pour les estimations des besoins MESL et les niveaux de revenu ; CSO pour le seuil de pauvreté.

s'élevait à 79 % dans le cas des couples avec deux enfants de moins de 15 ans ; ce qui souligne une vulnérabilité plus forte des familles dépendantes des minima sociaux. Ce constat est confirmé par les travaux menés sur les budgets de référence construits à partir d'une estimation par cas types des normes minimales de niveau de vie (Minimum Essential Standard of living, MESL). Initiés en 2004 par le Vincentian Partnership for Social Justice (VPSJ), les budgets de référence MESL définissent pour chaque ménage type le niveau minimum de ressources nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels¹⁴. La comparaison des budgets de référence avec le niveau de revenus des ménages dépendant des prestations sociales révèle que le système de protection sociale irlandais reste insuffisant pour leur permettre de faire face à leurs dépenses (tableau 4). Quel que soit le ménage type, le niveau de ressources est inférieur aux besoins estimés selon la

méthodologie des budgets de référence. Les catégories les plus fragilisées sont les couples ou parents isolés ayant deux enfants âgés de 10 et 15 ans.

Conclusion

Au cours des dix dernières années, même si le système socio-fiscal irlandais a contribué à contenir la montée des inégalités de revenu et de la pauvreté, les minima sociaux demeurent insuffisants pour permettre aux ménages de vivre décemment. Certes, les acteurs sociaux dénoncent sans relâche les reculs sociaux imposés par les gouvernements successifs depuis 2008, mais ces derniers peinent à peser dans le débat social. Les évolutions en cours ne datent cependant pas de la crise de 2008, elles doivent être inscrites dans des tendances de plus long terme, et en particulier les stratégies des acteurs sociaux qui ont échangé, lors de la négociation des pactes sociaux

14. Plus de 4 000 items sont pris en compte dans la définition des budgets de référence. Pour une présentation détaillée, se reporter à Collins *et al.* (2012).

entre 1987 et 2006, une modération salariale contre une réduction de la fiscalité sur les revenus des ménages. Dans ce contexte, les avancées concrètes dans le domaine de l'assistance sociale – revendiquées essentiellement par les acteurs de la société civile – sont restées modestes. Et la rupture en 2009 du pacte social, un an après l'éclatement de la crise, a sans aucun doute réduit à néant la capacité des acteurs à s'imposer dans le débat.

Sources :

- Callan T., Bercholz M., Walsh J.R. (2018), « Income Growth and Income Distribution: A Long-run View of Irish Experience », *Budget Perspectives 2018, Paper 3*, Economic and Social Research Institute, July, <https://doi.org/10.26504/bp201903>.
- Callan T., Colgan B., Logue C., Savage M., Walsh J.R. (2015), « Distributional Impact of Tax, Welfare and Public Service Pay Policies: Budget 2016 and Budgets 2009-2016 », *Quarterly Economic Commentary, Special Article*, Winter, https://www.esri.ie/pubs/QEC2015WIN_SA_Callan.pdf.
- Callan T., Regan M., Savage M., Walsh J.R. (2017), « Income Distribution in Ireland: Through Recession, Towards Recovery », *Budget Perspectives 2018, Paper 2*, Economic and Social Research Institute, June, <https://www.esri.ie/pubs/BP201802.pdf>.
- Collins M.L., Mac Mahon B., Weld G., Thornton R. (2012), « A Minimum Income Standard for Ireland. A Consensual Budget Standards Study Examining Household Types across the Lifecycle », *Blue Paper*, n° 27, The Policy Institute at Trinity College, Dublin, http://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP27_Minimum_Income_Collins.pdf.
- Daly M. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Ireland*, European Commission, Brussels, October, <https://goo.gl/tvLuh1>.
- DEASP (2010), *Report on the Desirability and Feasibility of Introducing a Single Social Assistance Payment for People of Working Age*, November, <https://goo.gl/HpwzPQ>.
- DEASP (2018), *Statistical Information on Social Welfare Services*, Annual Report 2017, <http://m.welfare.ie/en/Pages/Annual-SWS-Statistical-Information-Report.aspx>.
- Delahaie N. (2010), « Irlande : l'austérité budgétaire pour sauver les banques », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 144-154, <https://goo.gl/pY12iG>.
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, juin, p. 141-176, <https://goo.gl/usjiQv>.
- Doherty M. (2011), « It Must Have Been Love... But it's Over Now: The Crisis and Collapse of Social Partnership in Ireland », *Transfer*, vol. 17, n° 3, p. 371-385, <https://doi.org/10.1177/1024258911410803>.
- Doorley K., Bercholz M., Callan T., Keane C., Walsh J.R. (2018), *The Gender Impact of Irish Budgetary Policy 2008-2018*, Economic and Social Research Institute & Palimentary Budget Office, October, <https://www.esri.ie/pubs/bkmnext367.pdf>.
- EMIN (2014), *Irish Minimum Income Network – Analysis of Minimum Income Schemes*, Year 1 Report 2013, March, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-ireland-year-1-report-final.pdf>.
- Hanan R. (2017), *EMIN Context Report Ireland Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, May, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-2-ireland-report-20172.pdf>.
- Judge C., Rossi É., Hardiman S., Oman C. (2016), *Disability Allowance Survey 2015*, Department of Social Protection Report, <https://www.welfare.ie/en/downloads/DSPReportonDisabilityAllowanceSurvey2015.pdf>.
- VPSJ (2016), *Budget 2017: Minimum Essential Budget Standards Impact Briefing*, October, <https://www.budgeting.ie/download/pdf/vpsj-budget2017mebsimpactbriefing.pdf>.
- Walsh J. (2010), « Adequate Income », in EAPN Ireland, *Ireland and the European Social Inclusion Strategy: Lessons Learned and the Road Ahead*, INOU Report, Dublin, p. 64-82, <https://goo.gl/8w2w6q>.
- Watson D., Maître B. (2013), « Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland: An Analysis of the Survey on Income and Living Conditions, 2004-2011 », *Social Inclusion Report*, n° 4, Economic and Social Research Institute/ Department of Social Protection, <https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT248.pdf>.

Italie

Le revenu de citoyenneté comme programme phare du Mouvement 5 étoiles

Cristina NIZZOLI¹

Avec 5,58 millions de personnes en situation de pauvreté absolue et 18 millions de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale en 2017 (données Istat)², l'Italie a connu une augmentation constante de la pauvreté depuis 2008, où on dénombrait 2,3 millions de personnes en situation de pauvreté absolue. Néanmoins, aucune forme de garantie universelle de revenu n'est prévue dans un pays où le système de protection sociale demeure caractérisé par l'hétérogénéité et la fragmentation de ses dispositifs.

C'est seulement au début des années 2000 que l'on voit apparaître, sous forme expérimentale, les premiers dispositifs de soutien au revenu sur des territoires pilotes. Plus récemment, le Mouvement 5 étoiles (M5S) a fait de la proposition d'un « revenu de citoyenneté » à 780 euros par mois et par personne son cheval de bataille lors des élections de 2018.

Sans qu'on puisse considérer la crise économique de 2008 comme un événement ayant marqué l'évolution des

politiques publiques italiennes en matière de soutien au revenu, on s'interroge dans la première partie de cet article sur les résultats des expérimentations menées sur les territoires depuis maintenant vingt ans. On présente dans une seconde partie la proposition d'un revenu de citoyenneté formulée par des représentants du M5S, ainsi que les débats qu'elle a suscités dans l'espace politique et médiatique italien.

Un système de protection sociale fragmenté

Aucune loi régissant la Sécurité sociale n'existe en Italie jusqu'en 2000. L'introduction d'un revenu minimum est toutefois expérimentée localement à partir de 1999, en contrepartie de mesures d'activation qui ont été mises en œuvre ces dernières années.

Une Sécurité sociale résiduelle, non encadrée au niveau national

L'article 38 de la Constitution italienne dispose que « tout citoyen inapte au travail et dépourvu des moyens

1. Chercheure à l'Ires.

2. Selon le rapport 2018 de l'Istat, la population totale du pays est estimée à 60,49 millions.

d'existence nécessaires a droit à la subsistance et à l'assistance sociale. Les travailleurs ont droit à ce que des moyens d'existence appropriés soient prévus et garantis en cas d'accident, de maladie, d'invalidité et de vieillesse, de chômage involontaire. Les inaptes et les handicapés ont droit à l'éducation et à la formation professionnelle. Des organismes et des institutions créés ou soutenus par l'État pourvoient aux mesures prévues dans le présent article. (...)»

La doctrine italienne souligne le fondement constitutionnel d'un dispositif de « minimum vital » (Pizzolato, 2018). Néanmoins, en l'absence de référence explicite à cette notion dans la Constitution, un travail d'interprétation a dû être effectué afin de mettre en lumière le lien étroit entre le droit au travail, le droit à la rémunération qui en résulte et le droit à l'aide sociale. En effet, la République italienne, par le biais de sa Constitution, réserve une place centrale au travail avec un engagement à créer les conditions du plein-emploi. De ce fait, si le salaire garantit au travailleur une existence « libre et digne » (art. 4 de la Constitution), le système de Sécurité sociale doit intervenir, de manière résiduelle, afin de garantir à ceux qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins par le travail le maintien de moyens d'existence (Benvenuti, 2016).

Toutefois aucune loi nationale régissant le domaine de la Sécurité sociale n'existe en Italie avant l'an 2000. En effet, lorsque, en 1977, l'assistance sociale et les services sociaux sont confiés aux gouvernements régionaux, aucune règle ni objectif communs ne sont définis (Saraceno, 2006). Cette absence de cadre commun concerne aussi bien les allocations que les services sociaux. Les seules exceptions sont le revenu minimum pour les inaptes au travail en raison de leur

âge ou d'une invalidité et les services de santé.

Sur le plan budgétaire, la Sécurité sociale italienne est financée par les cotisations versées par les salariés, les employeurs, les travailleurs indépendants et ceux qui exercent une profession libérale, ainsi que par les recettes fiscales. Il s'agit d'un système mixte de protection sociale, qui combine des prestations contributives et proportionnelles au revenu (assurances sociales) et des prestations à vocation universelle (services nationaux de santé) (Paquy, 2004).

Des expérimentations récentes et limitées de revenu minimum...

Le système italien de protection sociale a toujours été fortement marqué par la fragmentation et l'hétérogénéité. Pour autant, il a fallu attendre la fin des années 1990 pour voir la mise en place de mesures expérimentales garantissant un revenu minimum au niveau local.

La première de ces mesures date de 1999. Mis en œuvre sur le plan local, avec 306 municipalités impliquées, le revenu minimum d'insertion (RMI) vise les personnes en situation d'extrême pauvreté. Les conditions d'attribution du RMI sont une durée minimale de résidence dans la commune (12 mois pour les citoyens de l'Union européenne et 36 pour les autres) et le fait d'avoir un revenu en dessous du seuil de pauvreté (fixé pour cette période à 500 000 liras, soit 260 euros par mois). L'allocation est alors calculée comme le différentiel entre ce seuil et le revenu perçu. Les bénéficiaires du RMI doivent suivre des « programmes d'intégration sociale » mis en place par les communes (Monticelli, 2017). Toutefois, l'actualisation du dispositif est laissée à la discrétion des municipalités en ce qui concerne les modalités d'attribution et de contrôle des dossiers

des requérants, ce qui contribue à miner le caractère universel de la mesure. Le rapport d'évaluation de cette expérimentation révèle en effet la faiblesse du dispositif en termes de couverture : bien que les familles vivant sous le seuil de pauvreté représentent à l'époque 8,6 % des familles italiennes, 0,2 % seulement des foyers bénéficient du RMI.

Cette expérimentation prend fin en 2002 avec l'adoption d'un nouveau dispositif, le revenu de dernière instance, pour lequel toutefois les décrets ministériels d'application n'ont jamais vu le jour.

Il faut ensuite attendre la loi 133 de 2008 pour voir apparaître un nouveau dispositif, la « *social card* », inspiré des bons alimentaires étasuniens. Cette carte permet un versement de 40 euros mensuels, soit 480 euros par an, aux bénéficiaires, qui appartiennent à des foyers avec des enfants entre 0 et 3 ans ou avec des adultes de plus de 65 ans. Les bénéficiaires doivent avoir la nationalité italienne et ne pas percevoir un revenu imposable annuel supérieur à 6 000 euros. En outre, la carte ne peut être utilisée que dans les magasins ayant adhéré à l'initiative et, ce qui a été rajouté par la suite, pour l'achat de certains médicaments et le règlement des factures d'électricité et de gaz. Encore une fois, on constate que le budget mis à disposition (230 millions d'euros pour 2014) s'avère insuffisant³ et ne couvre qu'1 % de la population alors que, d'après les données de l'Istat, 6,8 % de la population italienne vit, à cette période, sous le seuil de pauvreté (Martelli, 2015).

... désormais couplées avec des mesures d'activation

Les initiatives prises depuis 2016 en matière de revenu minimum, qui ne

couvrent en outre qu'une faible partie de la population, sont désormais assorties d'obligations en termes de formation ou d'emploi.

Depuis le 2 septembre 2016, une nouvelle carte d'achat prépayée est introduite pour les membres de familles disposant de faibles ressources : le soutien pour l'inclusion active (SIA). Cette mesure est destinée aux foyers comprenant un mineur ou une personne handicapée vivant avec au moins un de ses parents, ou une femme enceinte. Les bénéficiaires de la prestation sont tenus de respecter un projet personnalisé visant leur « réinsertion sociale ». Ils sont par exemple obligés de suivre une formation professionnelle ou un programme éducatif. C'est encore une fois sur une base locale que ce projet voit le jour dans 12 villes italiennes, avec un budget total de 50 millions d'euros. Néanmoins, les résultats d'une évaluation faite par le ministère du Travail et des Politiques sociales révèlent que 30 % des fonds destinés à ce dispositif n'ont pas été alloués. La raison principale réside dans l'introduction, de la part des communes, de critères d'attribution plus restrictifs que ceux définis dans le projet.

En 2017, le revenu d'insertion (REI) remplace le SIA. Il s'agit d'une prestation versée mensuellement au moyen d'une carte de paiement électronique (carte REI). Comme pour le SIA, le bénéficiaire est obligé de suivre un projet personnalisé d'activation et d'inclusion sociale et professionnelle visant à surmonter ses conditions de pauvreté. Cette allocation est versée pour une durée maximale de 18 mois, renouvelable 12 mois. Le montant dépend du nombre de personnes vivant dans le foyer et peut atteindre 535 euros par mois lorsque

3. Soit 380 euros par an et par personne.

les familles sont composées de cinq personnes ⁴.

Le REI peut être demandé par des personnes ayant la nationalité italienne ou par les étrangers en possession d'une carte de séjour de longue durée et résidant en Italie depuis au moins deux ans. Les critères d'accès à ce dispositif, à savoir le fait de percevoir un revenu imposable annuel inférieur à 6 000 euros et la présence dans le foyer de femmes enceintes, de mineurs ou de personnes handicapées, se sont avérés trop contraignants, raison pour laquelle la moitié seulement des 380 000 demandes ont été acceptées. En conséquence, le critère lié à la composition du foyer a été rendu caduc en juillet 2018, ce qui devrait permettre de réévaluer une partie des demandes rejetées. L'objectif du REI, pour lequel ont été alloués 2,3 milliards d'euros en 2018, est d'arriver à toucher 700 000 familles ⁵, soit 28 % du total des personnes en situation de pauvreté.

Un élément intéressant tient à la zone géographique d'origine des demandes de REI : 50 % des 184 000 demandes acceptées proviennent en effet de la région de Naples et de la Sicile. Avec sept demandes sur dix issues de régions d'Italie méridionale, la mise en place du dispositif confirme le fort décalage Nord-Sud qui subsiste en matière de distribution des richesses ⁶.

En Italie, la mise en place de dispositifs de lutte contre la pauvreté est aussi une prérogative régionale. Entre 2015 et 2016, l'Émilie Romagne, la Sardaigne, le Frioul-Vénétie julienne, la Vallée d'Aoste, les Pouilles et le Molise ont

introduit différentes formes de soutien au revenu ⁷. Les conditions d'éligibilité varient selon les régions, mais sont comparables à celles prévues pour le REI.

Cette vue d'ensemble sur les différents dispositifs de lutte contre la pauvreté en place depuis bientôt 20 ans révèle l'insuffisance des moyens attribués, de même que leur caractère non universel. Néanmoins, la multiplication des lois régionales a contribué à nourrir le débat, au niveau national, sur le revenu minimum comme moyen d'alléger la pauvreté des ménages.

Le revenu minimum version « 5 étoiles »

Si le Mouvement 5 étoiles avait déjà proposé un revenu minimum en 2013, le projet actuellement en discussion en est une version d'autant plus dégradée que le document de programmation budgétaire prévoit par ailleurs des coupes dans la santé et l'éducation. Mais surtout, ses contours restent flous.

Les prémices du revenu de citoyenneté version 2018

Au début des années 2000, ce sont d'abord les militants du mouvement de « San Precario » (Saint Précaire) (Nizzoli, 2017) qui introduisent l'idée du revenu de base inconditionnel (RBI) ⁸. Sur base individuelle (ne dépendant pas des caractéristiques du foyer), ce revenu universel serait adressé aux personnes qui perçoivent un revenu inférieur à 60 % du revenu médian au niveau national. Soutenue aussi par des chercheurs ayant

4. Seulement 5 % des ménages italiens sont composés de cinq membres ou plus.

5. Ce qui représente 274 euros par famille et par mois.

6. V. Conte, « Povertà, 380 mila in coda per il reddito di inclusione », *La Repubblica*, 21 giugno 2018.

7. http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/11/ALL5_Misure-regionali-2017.pdf.

8. Cahier n° 1 de « San Precario » : <https://goo.gl/cnCePQ>.

estimé les coûts et la faisabilité d'une telle mesure, cette proposition n'a pas suscité l'intérêt des médias en restant cantonnée aux réseaux des militants de la gauche alternative et du syndicalisme non traditionnel des comités de base (Cobas) (Pauvert, 2012).

Il faut ainsi attendre l'arrivée sur la scène publique italienne du Mouvement 5 étoiles, au début des années 2010, pour entendre parler à nouveau d'une aide au revenu, avec la proposition d'un revenu universel à 1 000 euros émise par son *leader*, Beppe Grillo.

Mais dans le projet de loi 1148⁹ présenté au Sénat par le M5S en 2013 qui n'a pas été adopté, ce revenu (devenu entre-temps « revenu de citoyenneté ») s'apparente plus à un revenu minimum qu'à un revenu universel. En effet, cette mesure s'adresse aux personnes dont les ressources se situent en dessous du seuil de pauvreté. Son montant est calculé sur la base de l'ensemble des revenus du foyer et doit permettre de compléter la faiblesse des revenus afin d'arriver à 780 euros par mois (pour un foyer constitué par une personne). Dans ce projet, la nationalité italienne ou d'un pays de l'UE est un critère d'éligibilité, ainsi que la participation à des travaux d'utilité publique huit heures par semaine.

Un dispositif aux contours flous, qui s'accompagne de coupes dans les budgets de la santé et de l'éducation

Le revenu de citoyenneté, qui a été au centre de la campagne électorale de 2018,

reprend largement ce qui est prévu par le projet de loi précédent de 2013. Ainsi, d'après le « *contratto di governo* » (contrat de gouvernement qui scelle l'union entre la Ligue et le Mouvement 5 étoiles), ce dispositif devrait être en mesure de couvrir 8 millions de personnes et permettre à un ménage d'une personne de percevoir 780 euros par mois. À titre d'exemple, un foyer composé de quatre personnes devrait, pour être éligible au revenu de citoyenneté, percevoir des revenus inférieurs à 19 656 euros par an.

Alors qu'on écrit ces lignes, le gouvernement de coalition 5 étoiles-Ligue vient de rédiger le document de programmation budgétaire¹⁰ qui prévoit 10 milliards d'euros pour le lancement du revenu de citoyenneté (8 milliards d'euros) et pour réformer les centres pour l'emploi indispensables à la mise en place du dispositif (2 milliards d'euros)¹¹. Nous sommes loin des 17 milliards d'euros estimés par le Mouvement 5 étoiles en 2013 pour la mise en œuvre du projet : un nombre moins important que prévu de foyers sera donc couvert par ce dispositif. D'après les prévisions, ce budget permettrait de toucher à peine un tiers des citoyens qui vivent en situation de pauvreté.

Mais dans un tel contexte, alors que le ministre de l'Économie Luigi Di Maio évoque une « mesure à destination du peuple pour supprimer la pauvreté », ce même programme budgétaire prévoit une coupe de 5 milliards d'euros pour l'éducation et la santé¹², ainsi que la disparition

9. Pour consulter le texte du projet de loi : <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/814007/index.html>.

10. Ce budget a été présenté à Bruxelles et il a été rejeté par la Commission européenne le 23 octobre 2018.

11. Les centres pour l'emploi, qui emploient aujourd'hui 8 000 personnes, ne sont actuellement pas en mesure de gérer le dispositif.

12. R. Amato, V. Conte, « Condono e tagli al welfare per finanziare la manovra da 33 miliardi », *La Repubblica*, 27 settembre 2018.

de l'allocation chômage dont le budget va basculer vers le revenu de citoyenneté ¹³.

Concernant les conditions d'attribution du revenu de citoyenneté, dans ce « budget du changement », comme les ministres 5 étoiles le désignent, il est actuellement prévu que cette aide soit retirée à toute personne ayant refusé trois propositions d'emploi. Et, comme pour le REI, les bénéficiaires seront obligés de suivre des formations et de fournir huit heures de travail hebdomadaire non rémunéré à la collectivité.

Par ailleurs, la nationalité italienne est au centre du débat sur les critères d'accès au revenu de citoyenneté. Après avoir déclaré que tous les étrangers (y compris les ressortissants de l'Union européenne) seraient exclus du dispositif, Di Maio est revenu sur ses propos suite à la réaction de la Cour constitutionnelle, qui a qualifié ce critère de discriminatoire ¹⁴. Pour contourner cette critique, le gouvernement a introduit un critère temporel de résidence dans le pays pour pouvoir bénéficier de cette aide. Ainsi, en lisant les dernières déclarations gouvernementales, on apprend que toute personne résidant en Italie depuis 10 ans pourra accéder à cette mesure. Cette précision sur la durée de séjour permet que cette restriction d'accès ne soit pas explicitement considérée comme discriminatoire et raciste. Rappelons que ces déclarations interviennent dans une atmosphère où les agressions racistes sont en hausse et où le ministre de l'Intérieur Matteo Salvini mène une politique xénophobe qui ne

rencontre aucune opposition de la part des ministres 5 étoiles.

Il ne se passe pas un jour sans de nouvelles déclarations de Di Maio sur la mise en œuvre du revenu de citoyenneté. Ainsi, le 3 octobre, on apprend que si le futur bénéficiaire de ce revenu est propriétaire de son logement, 400 euros de « loyer fictif » seront déduits des 780 euros de l'aide ¹⁵. De plus, le montant ne sera pas versé directement sur le compte des bénéficiaires du dispositif, mais crédité sur une carte permettant de réaliser des achats dans des circuits de magasins établis par l'État. On évoque la possibilité que la carte utilisée soit la carte sanitaire italienne – l'équivalent de la carte vitale en France –, sur laquelle on ne peut actuellement pas charger d'argent. Ce dispositif ressemble à la « *social card* » déjà expérimentée, mais avec deux nouveautés. Les ministres 5 étoiles tiennent à souligner que cet argent pourra être dépensé exclusivement dans les magasins italiens (sans davantage de précisions) et qu'il sera possible de contrôler la gestion de cet argent grâce à sa traçabilité, permettant ainsi de « vérifier si la personne est vraiment en condition de nécessité » ¹⁶.

Un débat autour du revenu de citoyenneté, dont les organisations syndicales sont absentes

À ce stade, nous ne sommes pas en mesure de prévoir ce qu'il se passera dans les mois à venir. Néanmoins, au-delà de la mise en œuvre concrète de ce dispositif, il est intéressant de souligner

13. C. Saraceno, « Finanziaria: se la povertà non scompare ma raddoppia », *La Repubblica*, 28 settembre 2018.

14. A. Fontanarosa, « Di Maio: "Reddito soltanto agli italiani". Ma la Costituzione non lo permette », *La Repubblica*, 21 settembre 2018.

15. R. Ceccarelli, « Il "reddito di cittadinanza" partirà ad aprile dopo la riforma dei centri per l'impiego », *Il Manifesto*, 3 ottobre 2018, <https://goo.gl/Bxxt9P>.

16. Déclaration de la ministre déléguée à l'Économie et aux Finances, Laura Castelli, lors de l'émission Agora sur Rai 3 le 2 octobre 2018.

les critiques ayant traversé l'espace médiatique italien ces derniers mois.

La première est celle de l'assistanat. Le revenu de citoyenneté est critiqué aussi bien par les journalistes que par l'opposition : ils le considèrent en effet comme une forme d'assistanat qui encouragerait les Italiens à « rester assis sur leur canapé ». Pour répondre à ces accusations, le M5S évoque l'obligation de travailler huit heures par semaine et d'accepter les offres d'emploi proposées par les centres pour l'emploi. Notons que rares sont les voix qui s'élèvent pour dénoncer le travail gratuit résultant d'un tel système.

Une autre critique fréquemment entendue est celle des fraudes. Dans un pays où le nombre de travailleurs informels s'élève à 3 millions en 2018 (données du Censis), la crainte est que ces derniers se déclarent sans revenu et puissent accéder au dispositif.

Mais, comme évoqué plus haut, une des critiques les plus répandues est à caractère raciste. Dans un pays où une personne en situation de pauvreté absolue sur trois est étrangère, la crainte est que ce dispositif puisse bénéficier aux « immigrés »¹⁷, d'où la récente introduction du critère de résidence de 10 ans dans le pays, source de discrimination indirecte. Cette mesure cautionne le racisme dans une Italie où le discours ambiant justifie les agressions envers les Noirs, qui seraient le résultat non pas du racisme, mais d'un mécontentement des Italiens face à la situation de crise économique du pays.

Concernant les organisations syndicales, il est intéressant de souligner que la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail), la Confederazione

Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs) et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail) se tiennent à l'écart du débat sur le revenu de citoyenneté. Globalement opposées à la mesure, les organisations syndicales, dans leurs déclarations, vont d'une critique de la réforme des centres pour l'emploi (« qui ne servent à rien tant qu'il n'y a pas de travail » pour la CISL) à celle de l'assistanat. Les responsables de la CGIL se sont exprimés sur le document de programmation budgétaire récemment adopté pour contester la coupe envisagée des budgets de l'éducation, de la santé et des amortisseurs sociaux.

**Des partis « anti-système »
qui s'inscrivent dans la continuité
des gouvernements précédents**

Arrivés au pouvoir au printemps 2018, le Mouvement 5 étoiles (M5S) et son allié d'extrême droite ont fait de la « flat tax » et du revenu de citoyenneté leurs propositions phare. Avec la première mesure, ils visent la réduction de la progressivité de l'impôt pour établir un impôt proportionnel ; avec la deuxième mesure, ils introduisent une sorte de RSA destiné aux personnes les plus pauvres (ou plutôt à une partie d'entre elles, comme nous l'avons vu).

Plus qu'une véritable mesure de soutien aux revenus, ce dispositif ressemble à une mise au travail des chômeurs en échange d'un très faible revenu. Et cela dans un contexte où les fonds prévus pour les amortisseurs sociaux seront finalement destinés au financement de cette mesure. De plus, compte tenu du

17. Ce terme est entre guillemets puisqu'on veut rendre compte de l'emploi qui en est fait dans le contexte politique et social italien où il sert à désigner toute personne non blanche, qu'elle soit italienne ou étrangère.

chaos qui règne actuellement autour de la mise en œuvre du dispositif (aussi bien du point de vue des critères d'éligibilité que du budget prévu), on peut légitimement se demander ce qu'il restera du revenu de citoyenneté au moment de son application effective. Pour l'instant, on a l'impression que ce dispositif sert surtout aux représentants du M5S pour gagner la confiance de l'électorat en vue des élections européennes de 2019. En effet, les derniers sondages voient les intentions de vote pour la Ligue augmenter au détriment de celles pour le M5S.

Ainsi, bien qu'il soit souvent qualifié de parti anti-système, le M5S mène une politique qui, loin de remettre en cause les logiques néolibérales des dernières décennies, ne fait que prolonger les mesures déjà adoptées par les gouvernements précédents. En effet, bien que la révision à la hausse du déficit public ait attiré l'attention des médias, qui définissent la politique du gouvernement comme en rupture avec la période précédente, des éléments de continuité demeurent. Tout d'abord en ce qui concerne le déficit prévu pour 2019 (2,4 %), qui s'inscrit dans la lignée des années précédentes (2,5 % en 2016, 2,3 % en 2017)¹⁸. En deuxième lieu, au sujet de la loi travail italienne (« Jobs Act ») du gouvernement Renzi (Rehfeldt, 2016), on remarque que le M5S, qui avait pourtant déclaré vouloir l'abolir une fois au gouvernement, ne l'a pas fait. L'objectif de limitation de la précarité de l'emploi a été revu à la baisse au moment de l'approbation du « décret dignité » (été 2018) qui a certes permis de freiner la multiplication des contrats à durée déterminée, mais a aussi réintroduit des mesures très contestées comme

les tickets prépayés permettant de rémunérer le travail occasionnel.

[Article terminé le 20 novembre 2018]

Sources :

Benvenuti M. (2016), « Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale », *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, p. 167-200, <https://goo.gl/pEQmaK>.

Martelli A. (2015), « Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta acquisti sperimentale per il contrasto alla povertà », *Autonomie Locali E Servizi Sociali*, vol. 38, n° 3, p. 347-356.

Monticelli E. (2017), « I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione », *Quadrimestrale di attualità costituzionale*, Fascicolo 2, Osservatorio AIC, p. 77-94, https://www.osservatorioaic.it/images/fascicoli/Osservatorio_AIC_Fascicolo_02_2017.pdf.

Nizzoli C. (2017), « Italie : du renouveau syndical sans stratégie ? », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 130-142, <https://goo.gl/5rpdRK>.

Paquy L. (2004), « Les systèmes européens de protection sociale : une mise en perspective », *Document de travail*, n° 6, Drees, janvier, <http://onala.free.fr/dreess.pdf>.

Pauvert R. (2012), « Les Cobas (Comités de Base) en Italie au cours des années quatre-vingt : naissance d'un phénomène. *Cahiers d'études italiennes*, n° 14, p. 79-98, <https://cei.revues.org/382>.

Pizzolato F. (2018), « Le Revenu d'inclusion en Italie : entre contraintes financières et perspective universaliste », *Revue de Droit sanitaire et social*, n° 5, septembre-octobre, p. 837-846.

Rehfeldt U. (2016), « Italie : le "Jobs Act", un nouveau pas vers la flexibilité pour les travailleurs et vers la sécurité pour les employeurs », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 57-70, <https://goo.gl/A8FYgw>.

18. S. Palombarini, « En Italie, une fronde antieuropéenne ? », *Le Monde diplomatique*, novembre 2018, p. 17.

ITALIE

Saraceno C. (2006), « Politiques d'assistance sociale et décentralisation dans les pays d'Europe du Sud », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 107-130, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2006-1-page-107.htm>.

Pays-Bas

Une succession de réformes, des bénéficiaires fragilisés ?

Jan CREMERS¹

Contexte historique

Aux Pays-Bas, le débat sur la fourniture par l'État d'une aide financière minimum garantie aux ménages remonte au XIX^e siècle². Comme dans la plupart des autres pays européens, l'aide sociale et la protection des pauvres relèvent alors essentiellement de la charité. Elles sont fournies par l'Église et par la bourgeoisie libérale. La pauvreté devient un problème de premier plan dans la société, non seulement pour les pauvres, mais aussi pour les riches, qui craignent la révolte. L'esprit révolutionnaire de 1848 appelle à une politique structurelle plus cohérente. Dans les années 1850, les Pays-Bas sortent d'une profonde crise : entre 10 et 15 % de la population dépend de la charité pour les services essentiels. De nombreux Néerlandais sont sans logement, vivent en dessous du seuil de pauvreté et ont du mal à s'en sortir. Leur seul recours est leur réseau familial ; les

pauvres dépendent de l'Église, qui leur procure de la nourriture et un abri (temporaire), ils sont contraints de mendier ou de s'adonner à des activités encore moins convenables (vol et prostitution) et finissent leurs jours à l'hospice public.

La première Constitution, celle de 1848 (dont les versions antérieures datent de 1798), jette les bases de la démocratie parlementaire. Elle mentionne l'introduction dans la loi de l'aide aux plus démunis. Mais l'Église reste opposée, comme elle l'a toujours été, à ce que le droit des pauvres à recevoir de l'aide soit inscrit dans la Constitution et à ce que cette aide soit supervisée par l'État. La Constitution adoptée en 1854 introduit la « loi sur les pauvres » (Armenwet). Mais cette loi ne permet pas à l'État d'intervenir dans l'aide sociale ou l'assistance aux plus démunis, sauf s'ils souffrent d'une affection physique ou mentale. L'aide qui leur est apportée est considérée comme relevant de l'ordre public, et son financement est

1. Chercheur à l'Université de Tilburg.

2. La notion de nécessité de l'aide sociale est formulée pour la toute première fois bien avant, au début du XVI^e siècle, par des humanistes néerlandais, comme Érasme, Coornhert et surtout Vives : https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=4&canon_id=4.

par conséquent une affaire publique. Il faut attendre 1913 pour que soit adoptée une législation sociale sur l'invalidité, la vieillesse (après 70 ans) et la maladie. En 1918, le ministère du Travail est créé, et, en 1919, paraît le premier Code du travail, qui conduit à l'interdiction du travail des enfants (moins de 14 ans) et à la réglementation du temps de travail. Sur la période 1909-1914, les éléments constitutifs d'un système d'assurance chômage et de réglementation du marché du travail sont élaborés avec la participation de représentants des employeurs et des syndicats. Même si la loi sur les pauvres est amendée à plusieurs reprises, l'État reste un acteur de deuxième plan dans le domaine de la protection sociale jusqu'au milieu des années 1960, avec la « loi sur l'aide sociale » (Bijstandswet), adoptée en 1963 et entrée en vigueur en 1965.

En transférant à l'État les principales fonctions dans ce domaine, le rôle de la charité diminue. Cette loi constitue un tournant dans l'histoire sociale des Pays-Bas : non seulement elle protège les citoyens de la pauvreté, mais elle donne aux femmes la possibilité de divorcer, par exemple, car elles peuvent devenir financièrement indépendantes de leur mari. En outre, les malades mentaux et les sans-abris, une fois à la rue, peuvent demander à bénéficier de l'aide sociale.

À compter des années 1980, la demande d'aide sociale explose. Au milieu de cette décennie, les Pays-Bas comptent près d'un million de bénéficiaires. Cette loi, qui devait servir d'ultime filet de sécurité pour les personnes dont le revenu était insuffisant, devient indispensable à un nombre considérable de ménages, de chômeurs et de demandeurs d'emploi de plus en plus tributaires de l'aide sociale en termes de moyens de subsistance. Depuis, plusieurs tentatives de réforme ont cherché à changer la situation. Avec

les crises des années 1990 et du début des années 2000 apparaît le chômage de masse et de longue durée, qui entraîne l'augmentation du nombre de citoyens devenus complètement tributaires de l'aide sociale (après expiration de leurs droits à l'assurance chômage). Des pressions s'exercent sur le système d'assurance chômage, conduisant à une réduction de la durée de ses prestations et à des restrictions sur son application (par exemple, la période de cotisation obligatoire avant que les droits ne soient accordés a été allongée). Avec cette réforme de l'assurance chômage, les prestations relevant de l'aide sociale gagnent en importance pour les pauvres et les chômeurs de longue durée.

**Une première réforme
dans les années 2000,
bien avant la crise financière**

En 2003, la loi sur l'aide sociale est remplacée par la « loi sur le travail et l'aide sociale » (« Wet Werk en Bijstand », ci-après WWB), dont le principal objectif est de permettre aux personnes sans emploi de retrouver un travail. La loi WWB entre en vigueur en 2004, et les niveaux de prestation sont révisés le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année. Elle assure un revenu minimum à quiconque réside légalement aux Pays-Bas et n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins fondamentaux. Ce droit est soumis à conditions : résider aux Pays-Bas, être âgé de plus de 18 ans, avoir un revenu insuffisant, ne pas être admissible à d'autres aides (par exemple l'assurance chômage), ne pas vivre à l'étranger pendant une période prolongée et avoir peu de ressources financières. Les municipalités sont chargées de l'application pratique et opérationnelle de la

loi : elles distribuent les prestations, dont le budget est décidé au niveau central, sur la base d'une clé de répartition. Le système d'aide sociale vise à faire en sorte que les citoyens restent actifs pendant leur recherche d'emploi et réintègrent le marché du travail. Des allocations leur sont versées jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi. Ils peuvent recevoir un complément si leur rémunération est inférieure à l'allocation d'aide sociale.

Dans le cadre de la loi WWB, l'allocation finale tient compte dans son calcul des ressources des allocataires lorsqu'elles dépassent un certain plafond (en 2014, 11 700 euros pour une famille ou un parent isolé et 5 850 euros pour un célibataire), et de leurs biens immobiliers (en 2014, au-delà de 49 400 euros). Lorsque le patrimoine est constitué d'un bien immobilier, l'aide revêt la forme d'un prêt (hypothèque renouvelable) qui doit être remboursé. Avec ce système, lorsqu'une personne doit engager des dépenses qu'elle n'est pas en mesure de payer, les autorités municipales peuvent décider de lui accorder une aide spéciale, et fixer les conditions de son octroi. Ces dépenses peuvent concerner les frais de déménagement, d'études, de garde d'enfants ou de logement, après prise en compte du revenu et du patrimoine (Ministry of Social Affairs and Employment, 2014).

Avec l'introduction de cette loi, le rôle financier joué par les municipalités, qui n'a cessé de croître depuis la fin des années 1990, atteint son apogée. Les municipalités deviennent entièrement responsables de l'affectation des aides sociales. Elles peuvent mettre en place leurs propres politiques d'« activation » des chômeurs, restreindre l'accès aux systèmes d'assistance sociale et stimuler la sortie de ces dispositifs. Le budget des petites villes et municipalités est

calculé sur la base de leurs dépenses au fil des ans, tandis que celui des grandes villes repose sur un modèle de répartition « objectif ».

Le gouvernement estime que cette loi fera baisser de 5 % (250 millions d'euros) les dépenses d'aide sociale en 2006. Un rapport publié en 2007 calcule l'impact de la loi en termes de dépenses sociales et de nombre d'allocataires. Le fait que les autorités locales aient été incitées à s'orienter davantage vers une politique « active » du marché du travail induit un recul de 4 % des demandes d'allocations (Kok *et al.*, 2007). Avec l'ancienne loi, le nombre de bénéficiaires aurait été nettement plus élevé (13 300 demandeurs de plus). Au total, c'est 100 millions d'euros de dépenses en moins qu'en 2006. D'après le rapport, le nombre d'allocataires devrait continuer de refluer et les économies structurelles pourraient dépasser les 650 millions d'euros. En septembre 2007, 281 000 ménages (de moins de 65 ans) perçoivent des prestations au titre de l'aide sociale, soit 4 % environ des ménages néerlandais (pour les catégories de prestataires et le niveau de leurs aides, voir tableau 1). Il apparaît clairement que la loi WWB n'a induit qu'une baisse modeste du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au niveau national.

La loi WWB fonctionne comme un ultime filet de protection sociale pour ceux qui n'ont aucun revenu ou des revenus insuffisants. Il a été convenu, avec l'Association des communes néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), d'évaluer le modèle de répartition financière de ce dispositif. En 2007, cette évaluation conclut que la conjugaison du transfert de responsabilité aux municipalités et du modèle de répartition est source de frictions et de déficiences. La décentralisation des responsabilités n'a pas directement réduit

**Tableau 1. Différentes catégories de population
et niveau d'aide correspondant selon la loi WWB de 2004**

Catégorie	Âge	Montant de la prestation
Couple marié ou en union libre	Entre 21 et 65 ans	100 % du salaire minimum (ensemble) *
Parent isolé	Entre 21 et 65 ans	70 % du salaire minimum
Célibataire	Entre 21 et 65 ans	50 % du salaire minimum
Célibataire	18, 19 ou 20 ans	Calculé en fonction des allocations familiales

* Au 1^{er} janvier 2004, le salaire minimum légal s'élevait à 1 264 euros par mois (pour un emploi à temps complet).

le nombre de bénéficiaires. Cependant, ce n'est (alors) pas le moment d'effectuer d'autres modifications majeures qui risqueraient davantage de perturber le fonctionnement du système que de l'améliorer (Berkhout *et al.*, 2008).

Il est important de noter que la législation sur l'aide sociale a été réformée et mise en œuvre sur la période 2003-2006, soit bien avant la crise financière. En outre, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, le chômage aux Pays-Bas a connu une progression notable, non pas juste après le début de la crise mais à compter de 2011, contrairement à d'autres pays qui commençaient alors à enregistrer une reprise économique et un reflux du chômage. Le chômage de longue durée (en particulier des travailleurs d'un certain âge) a explosé à partir de ce moment-là. En revanche, la prévalence de l'emploi précaire s'est accrue plus tôt chez les travailleurs peu qualifiés (2003) que chez les travailleurs qualifiés (après 2009). En 2012, 18,5 % des travailleurs peu qualifiés et 10 % des travailleurs qualifiés occupaient un emploi précaire, contre respectivement 12,5 % et 6 % en 2003 (Cremers *et al.*, 2017). Deux facteurs en particulier expliquent que peu de réformes structurelles aient été menées entre 2009 et 2012 : le faible impact de la crise peu après 2008 et la fréquence des changements de

gouvernement qui rendait difficile toute tentative de réforme. Les réformes structurelles ont donc eu lieu plus tard.

Les réformes des années 2010

Arrivée au pouvoir en 2012, la coalition des sociaux-démocrates et des libéraux va au bout de son mandat. Elle ravive le vieux débat sur la révision de la législation en matière de protection de l'emploi, qui n'a pas encore entraîné de changement législatif. En 2013, un accord est trouvé sur un rééquilibrage de la flexibilité et de la sécurité, qui est formalisé par un pacte social avec les partenaires sociaux, en échange de l'abandon des mesures d'austérité prévues. Les projets de réforme élaborés conduisent à la mise en œuvre de la loi sur la participation (Participatiewet) à compter de janvier 2015. Ce texte regroupe en une seule et même loi le dispositif WWB (couvrant les bénéficiaires de l'aide sociale) et les dispositifs d'aide ciblant certaines catégories de personnes (WSW – la loi sur l'emploi protégé qui aidait les personnes les plus défavorisées sur le marché du travail, Wajong – la loi d'aide à l'emploi pour les jeunes handicapés). Cette loi garantit un revenu minimum à toute personne (célibataire, parent isolé ou famille ; voir tableau 2) résidant légalement aux Pays-Bas et n'ayant pas de moyens

UNE SUCCESSION DE RÉFORMES, DES BÉNÉFICIAIRES FRAGILISÉS ?

suffisants pour subvenir à ses besoins. On entend par « moyens insuffisants » un revenu inférieur au seuil de l'aide sociale et des fonds propres inférieurs à un certain montant. Un plafond s'applique aux couples mariés, aux couples en union libre et aux parents isolés, et un autre aux célibataires. Les fonds propres désignent non seulement la détention d'épargne, mais aussi de biens comme une voiture ou une maison ³.

Les niveaux de l'aide sociale qui s'appliquent aux célibataires, aux parents isolés et aux personnes mariées ayant entre 21 ans et l'âge légal de la retraite (actuellement 66 ans) sont fonction du salaire net minimum. En outre, une allocation de vacances de 5 % est versée chaque année. Les bénéficiaires sont répartis en trois catégories d'âge : 18-21 ans ; 21 ans-âge de la retraite et retraités ⁴.

L'objectif de la loi sur la participation est d'aider les chômeurs qui sont en mesure de travailler à trouver un emploi. Il s'agit en particulier de donner davantage de possibilités d'entrer sur le marché

du travail aux personnes rencontrant des limitations en matière d'emploi (comme une incapacité par exemple). La participation désigne, dans le cadre de la loi, le fait d'avoir un emploi rémunéré. La loi sur la participation suppose que les personnes sont autonomes dans la recherche d'un emploi rémunéré et que l'État ne les aide que lorsqu'elles ne savent pas comment procéder. Son objectif premier est d'améliorer les options d'intégration sur le marché du travail de tous les groupes cibles concernés. Elle a débouché sur une réforme du calcul du budget annuel transféré aux municipalités (afin qu'elles puissent verser les prestations d'aide sociale). Le modèle de répartition reposant sur des facteurs objectifs a évolué au fil du temps.

La loi sur la participation avait plusieurs ambitions. Les ateliers destinés aux handicapés dans des lieux de travail sociaux ou protégés ont été plus ou moins abandonnés, car l'objectif était que ces personnes trouvent un emploi « normal » dans le secteur public ou privé. Dans la

Tableau 2. Différentes catégories de population et niveau d'aide correspondant selon la loi sur la participation de 2015

Catégorie	Âge	Niveau des allocations
Couple marié ou en union libre	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	100 % du salaire minimum (ensemble) *
Parent isolé	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	70 % du salaire minimum, avec possibilité de prestations pour enfant supplémentaire à charge
Célibataire	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	70 % du salaire minimum
Célibataire	18, 19 ou 20 ans	Calculé en fonction des allocations familiales

* Au 1^{er} juin 2018, le salaire minimum légal s'élevait (pour un emploi à temps complet) à 1 594 euros par mois.

3. Pour un résumé, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&langId=en&intPageId=4995>.

4. Pour les niveaux d'aide actuels : <https://goo.gl/FmYctW>.

loi, et le pacte social conclu par la suite avec les partenaires sociaux, le gouvernement a, par exemple, annoncé sa volonté de créer, d'ici 2026, 125 000 nouveaux emplois destinés aux personnes souffrant de handicaps qui ont une incidence sur leur entrée sur le marché du travail (soit environ 50 % des jeunes handicapés). Même s'il est trop tôt pour juger de la réussite ou de l'échec de cette loi, certains signes montrent qu'elle ne devrait pas être plus efficace que les précédentes, en partie du fait des coupes budgétaires qui s'appliquent aux activités de réintégration (voir *infra*).

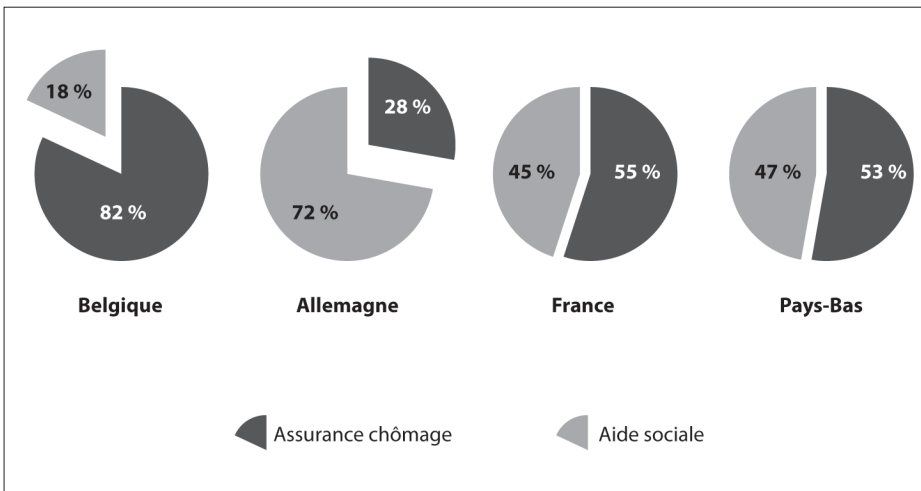
De l'assurance chômage à l'aide sociale

Avant d'aborder certains débats actuels, nous allons nous intéresser à un aspect important de l'utilisation des prestations aux Pays-Bas et à la répartition entre les différentes formes de prestations, notamment en les comparant aux pays voisins. En Belgique, l'Office

national de l'emploi (ONEM) publie régulièrement des données comparatives sur la répartition entre assurance chômage et aide sociale dans quatre pays (Belgique, France, Allemagne et Pays-Bas ; voir graphique 1). La Belgique est le seul pays où les dispositifs d'assurance chômage sont illimités dans le temps. Les trois autres pays appliquent des limitations de durée.

Lorsqu'ils arrivent à la fin de leurs droits aux allocations de chômage liées aux cotisations, les bénéficiaires peuvent se retrouver contraints de demander l'aide sociale. Les données pour 2014 émanant des municipalités révèlent que c'est le cas d'environ 20 % des allocataires inscrits dans leurs fichiers. Un allocataire sur cinq est donc passé d'un système à un autre, ce qui s'accompagne souvent d'un chômage de longue durée et d'une perte supplémentaire de revenu. Le nombre de passages d'un système à l'autre augmente en particulier à compter de 2011, à mesure qu'un nombre croissant de travailleurs arrivent en fin

Graphique 1. Répartition de l'assurance chômage et de l'aide sociale en 2016



Source : ONEM (2017).

UNE SUCCESSION DE RÉFORMES, DES BÉNÉFICIAIRES FRAGILISÉS ?

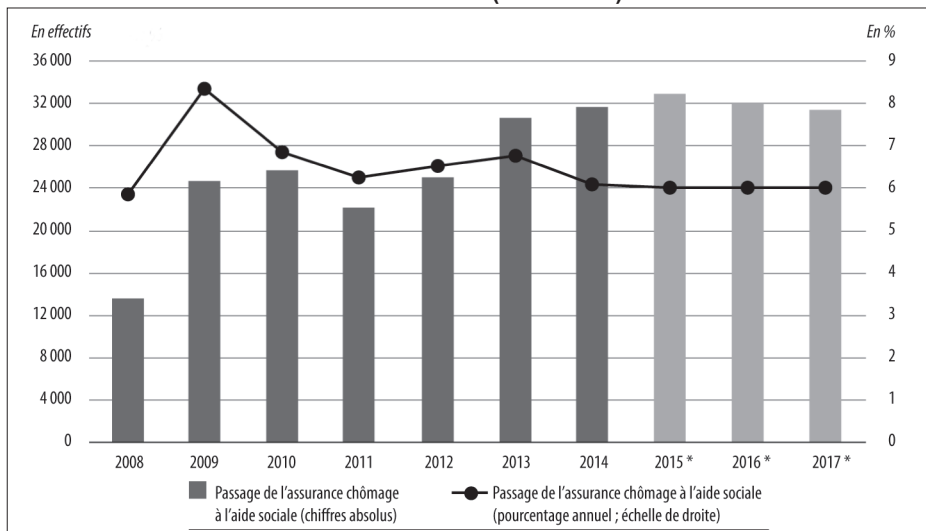
de droits sans avoir trouvé d'emploi. L'assurance chômage est une allocation individuelle indépendante de l'épargne, des autres revenus et de la composition du ménage de l'allocataire. En 2016, l'Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV, l'organisme de gestion des assurances sociales) quantifie dans un rapport le flux d'allocataires qui passent de l'assurance-chômage à l'aide sociale. Sur la période 2008-2017, ce sont en moyenne 6,5 % des allocataires par an qui passent d'un système à l'autre, l'immense majorité d'entre eux (96 %) parce qu'ils sont arrivés en fin de droits (graphique 2). Les célibataires, avec ou sans enfants, les personnes âgées, les personnes non qualifiées et les habitants des quartiers défavorisés des grandes villes sont surreprésentés.

Le rapport conclut que le passage de l'assurance chômage à l'aide sociale contribue nettement à l'augmentation,

au niveau local, des flux d'entrée annuels pendant la crise, lesquels sont passés de 89 000 à 154 000 personnes sur la période 2008-2014.

Il est important de noter que la période maximale des droits à l'assurance chômage est abaissée, par paliers (d'un mois par trimestre) : elle passe ainsi de 38 mois en décembre 2015 à 24 mois à compter de 2019. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale continue de s'accroître jusqu'à mi-2017, malgré l'amélioration enregistrée sur le marché du travail (CBS, 2017). Avec l'introduction de la loi sur la participation en 2015, un plus grand nombre de personnes parmi les plus défavorisées sur le marché du travail deviennent dépendantes de l'aide sociale (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018). Avec l'afflux de personnes en fin de droits (voir *supra*) ou ayant perdu un emploi n'ouvrant pas de droits au chômage et l'augmentation du

Graphique 2. Passage des bénéficiaires de l'assurance chômage à l'aide sociale (2008-2017)



* Prévisions.

Source : Na de WW in de bijstand, UWV (2016).

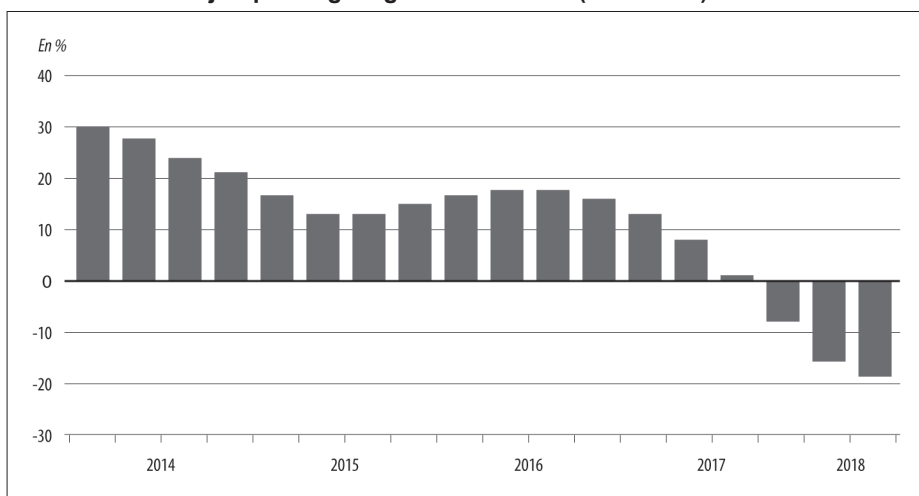
nombre de demandeurs d'asile nécessitant une aide, à la mi-2017, ce sont au total 404 000 personnes qui dépendent de l'aide sociale. À la fin de 2017, une baisse s'amorce (après 10 ans de hausse), et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale retombe à 394 000. Les derniers chiffres communiqués par le Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, Bureau central pour la statistique), qui recourt à une méthode de calcul différente et obtient par conséquent des résultats différents, montrent que la baisse s'est poursuivie durant les deux premiers trimestres de 2018 (graphique 3 ; CBS, 2018). Ce reflux s'opère principalement chez les 27-45 ans. La demande d'aide sociale continue de progresser parmi les tranches d'âges supérieures.

Débats actuels

La décentralisation de l'ensemble des dispositifs d'aide sociale aux autorités

locales, point de départ de la loi sur la participation, suscite des critiques. Trois lois adoptées et transposées en parallèle en 2015 (la loi sur la participation, la loi sur la protection de la jeunesse et la loi WMO qui décentralise les soins à domicile et l'aide aux personnes présentant des problèmes psychosociaux chroniques) visent toutes une plus grande participation des citoyens. Par le terme « participation », le législateur veut insister sur l'autonomie et la responsabilité individuelle des citoyens vis-à-vis d'une bonne partie de leurs moyens de subsistance, du bien-être des membres de leur famille, de leur travail et de leurs conditions de vie. Selon cette philosophie, c'est aux citoyens de façonner leur propre vie et d'améliorer leurs chances sur le marché du travail, en fonction des opportunités que leur offre la société néerlandaise. L'aide de l'État, conçue au niveau local afin d'être la plus adaptée possible, ne vient qu'en second pour ceux qui en ont besoin. Ce

Graphique 3. Personnes bénéficiant de l'aide sociale jusqu'à l'âge légal de la retraite (2014-2018) *



* Variation annuelle.
Source : CBS (2018).

transfert de responsabilités multiples à la municipalité et la distribution du budget nécessaire soulèvent beaucoup d'interrogations⁵. En 2016, le Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, Bureau de planification sociale et culturelle des Pays-Bas) publie une cartographie des conséquences du transfert global aux municipalités des responsabilités dans le domaine social (SCP, 2016). L'un des premiers constats porte sur la vulnérabilité des personnes au chômage, peu qualifiées et percevant des revenus faibles et/ou en mauvaise santé et tributaires de l'aide sociale. La transposition de la loi sur la participation est retardée, et il faut renforcer en particulier les mesures destinées aux personnes qui ont besoin d'une aide supplémentaire en raison de leurs difficultés d'accès au marché du travail.

En 2016, le SCP observe que la réintégration comme alternative aux ateliers protégés issus de la loi sur la participation ne fonctionne pas. Les employeurs ne sont pas très désireux d'embaucher des travailleurs présentant des problèmes psychosociaux ou d'autres handicaps, en partie parce qu'ils redoutent l'accompagnement qui doit être fourni. Malgré l'attribution d'un budget supplémentaire dans les années qui suivent, plusieurs observateurs expriment le sentiment général que l'intégration sur le marché du travail des personnes vulnérables présentant de graves problèmes psychosociaux notamment a échoué. Le Sociaal-Economische Raad (SER, Conseil économique et social néerlandais) a déjà formulé de sérieuses inquiétudes à cet égard. En juin 2016, les partenaires sociaux évaluent, dans le

cadre du SER, les grands défis que pose la loi sur la participation. Dans le document de réflexion qui en résulte, le SER constate l'absence d'intégration des catégories vulnérables sur le marché du travail dans des emplois protégés, et la suppression d'un nombre croissant d'ateliers protégés (SER, 2016).

Ces inquiétudes sont confirmées par d'autres recherches menées par le SCP (SCP, 2018) : l'introduction de la loi qui supprime progressivement les ateliers protégés ramène de 50 à 30 % la probabilité pour les catégories vulnérables de trouver un emploi protégé sur le marché du travail. Le SCP conclut que la loi n'a pas atteint son objectif, à savoir créer des opportunités d'emploi adaptées aux personnes n'ayant pas la capacité de travailler dans des conditions normales. La décision de supprimer les ateliers protégés au fur et à mesure de la mise en œuvre de la loi sur la participation, et donc de bloquer tout accès à des emplois protégés comparables, met effectivement un terme à cette forme d'emploi sans proposer de véritable alternative. Même si le nombre de personnes en emploi aux Pays-Bas est fortement remonté depuis la récession économique de 2008-2013, un grand nombre de personnes vulnérables restent sans emploi. Des politiciens et d'autres acteurs parviennent eux aussi à cette conclusion alarmante. Le Partij van de Arbeid (PvdA, Parti social-démocrate), membre de la coalition dans le gouvernement précédent, déclare en avril 2018 que la décision, en 2015, de supprimer les ateliers protégés pour ces groupes cibles était une erreur. Le parti

5. En mai 2016, la Commission centrale de recours des Pays-Bas a ordonné, dans une affaire concernant un autre aspect des soins décentralisés, que les autorités locales apportent l'aide nécessaire aux personnes qui en ont besoin, même si la municipalité invoque un manque de financement. Ce même mois, le SCP a publié un rapport montrant que la décentralisation des services de soins à domicile n'avait pas amélioré la situation des personnes âgées et handicapées.

a l'intention, conjointement avec les syndicats, de renégocier ce volet de la loi sur la participation et les pactes afférents. En septembre 2018, dans une lettre ouverte, la direction de la principale organisation patronale (VNO-NCW ⁶) déclare, avec un parti d'opposition de gauche (Socialistische Partij), que la politique d'intégration de ces groupes vulnérables a échoué. Ils rédigent un plaidoyer en faveur du rétablissement des ateliers protégés ⁷.

La situation des chômeurs de longue durée de 55 ans et plus bénéficiaires de l'aide sociale fait elle aussi l'objet de nombreux débats. D'après plusieurs études produites par l'UWV, il est particulièrement difficile pour ces travailleurs de trouver un emploi. En 2017, seuls 11 % en moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale parviennent à en trouver un dans les six mois, mais ils ne sont plus que 4 % pour les travailleurs les plus âgés. Les experts du marché du travail, les syndicats et d'autres parties prenantes sont favorables à un traitement particulier pour ces travailleurs qui, bien souvent, se sont retrouvés au chômage du fait de la crise financière et économique après avoir travaillé pendant de longues années. En particulier, les chômeurs de plus de 60 ans qui, entretemps, ont été transférés de l'assurance chômage à l'aide sociale, ont peu de chances de retrouver un emploi. Ces allocataires sont supposés faire acte de candidature sur une base hebdomadaire, sans réelle perspective d'emploi. Même si les arguments avancés ne sont jamais liés à l'âge, plusieurs études font

état d'une discrimination de ce type sur le marché du travail. Cependant, le gouvernement de coalition qualifie de signal dans la « mauvaise direction » la demande d'assouplissement de l'obligation de postuler, car son objectif est actuellement de relever l'âge de la retraite ⁸. Certaines autorités locales envisagent néanmoins des mesures visant à assouplir l'obligation de postuler à des emplois pour les allocataires d'un certain âge ⁹. Suite à ces critiques, le gouvernement a décidé, depuis le 1^{er} mai 2018, de dispenser d'obligation de recherche d'emploi tous les chômeurs âgés de 65 ans qui percevront leur retraite légale d'ici moins d'un an ¹⁰.

Le gouvernement de coalition, arrivé au pouvoir en 2017, a annoncé dans son programme qu'il allait aider les municipalités à trouver des établissements pour embaucher des travailleurs protégés. Dans ce contexte, il a évoqué la possibilité de permettre aux employeurs de déroger au salaire minimum légal afin de les inciter à embaucher des travailleurs présentant des capacités de travail réduites, les municipalités étant ensuite tenues de verser un complément de salaire à ces travailleurs. Les mesures envisagées étaient affichées avec comme objectif principal l'amélioration des perspectives d'emploi de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. La motivation n'était toutefois pas très convaincante : les mesures visaient en réalité à ce que les bénéficiaires se conforment aux obligations de contrôle, surveillance et application de la réglementation, telles que la régularité des

6. VNO-NCW est créé suite à la fusion du *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (VNO, association des entrepreneurs néerlandais) et du *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond* (NCW, association confessionnelle des patronats chrétiens). Actuellement, l'organisation n'utilise que l'abréviation.

7. <https://goo.gl/zC2LkZ>.

8. Voir, par exemple Cremers : <https://goo.gl/jTFSSw> ou <https://goo.gl/qMy6tH>.

9. <https://goo.gl/Dkm1Qy>.

10. <https://goo.gl/ddMbJ4>.

candidatures et autres efforts personnels, ou encore l'apprentissage du néerlandais pour les travailleurs migrants relevant du dispositif. Mais dans son budget 2019, le gouvernement a annulé ce projet, qui aurait conduit les entreprises embauchant des personnes qui ont besoin d'aide sur le lieu de travail à verser un salaire inférieur au minimum légal ¹¹.

Sources :

Berkhout P., Niessen N., Etty W., van de Lustgraaf R., Op het Veld A. (2008), « Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand », *SEO-rapport*, n° 2008-13, SEO Economisch Onderzoek, februari, http://www.seo.nl/uploads/media/2008-13_Evaluatie_verdeelmodel_Wet_Werk_en_Bijstand.pdf.

CBS (2017), Redenen van in- en uitstroom bijstand, Rapport, Den Haag, 7 december, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/51/redenen-van-in-en-uitstroom-bijstand-2016>.

CBS (2018), *Weer minder mensen in de bijstand*, Rapport, Den Haag, 31 augustus, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/35/weer-minder-mensen-in-de-bijstand>.

Cremers J., Bekker S., Dekker R. (2017), « The Dutch Polder Model: Resilience in Times of Crisis », in Guardiancich I., Molina O. (Eds.), *Talking through the Crisis: Social Dialogue*

and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries, Geneva, ILO, p. 189-212.

Kok L., Groot I., Güler D. (2007), « Kwantitatief effect WWB », *SEO-rapport*, n° 2007-86, SEO Economisch Onderzoek, november, <https://docplayer.nl/931073-Kwantitatief-effect-wwb.html>.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), *Monitor Arbeidsmarkt – April 2018*, Den Haag, <https://goo.gl/dmyBN2>.

Ministry of Social Affairs and Employment (2014), *State of Affairs of Social Security – January 2014*, The Hague, <https://goo.gl/nRQtCg>.

ONEM (2017), *Le chômage en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas selon trois approches – Édition 2017*, Bruxelles, <https://goo.gl/2dXVLQ>.

SCP (2016), *Overall rapportage sociaal domein 2015 – Rondom de transitie*, Den Haag, mei, <https://goo.gl/wDnwuf>.

SCP (2018), *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?*, Den Haag, september, <https://goo.gl/kJ6MB7>.

SER (2016), *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*, Den Haag.

UWV (2016), *Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015*, <https://goo.gl/nvQhBz>.

11. <https://goo.gl/V9Q8uV>.

Royaume-Uni

Unification ou régression ?

Jacques FREYSSINET¹

Au Royaume-Uni, la garantie d'un revenu minimum s'est construite par une longue accumulation de dispositifs hétérogènes qui a engendré un système d'une extrême complexité² fréquemment modifié. Les Conservateurs, depuis leur retour au pouvoir en 2010³, ont agi dans deux directions complémentaires. En premier lieu, dans le cadre d'une politique drastique de restrictions budgétaires, ils ont multiplié des mesures partielles de réduction des droits. En second lieu, ils ont amorcé la mise en place d'un ambitieux dispositif unifié, l'Universal Credit. La combinaison des deux politiques a un impact immédiat et futur sur les inégalités et la pauvreté. Plus largement, elle contribue à une transformation de la nature du système de protection sociale britannique.

Un système d'une extrême complexité

En se limitant aux plus importantes, quatre catégories de prestations peuvent

être distinguées selon le champ des bénéficiaires (Bradshaw, Bennett, 2015 ; Commission européenne, 2017 ; Velche, 2017) : l'ensemble de la population (en général, au-dessus de 18 ans), la population d'âge actif « hors travail » ou « au travail » et les retraités⁴. Il s'agit de prestations sous conditions de ressources (revenus et patrimoines). Les plafonds varient selon le type de prestation et les caractéristiques de la famille. Les conditions d'éligibilité et les possibilités de cumul sont différentes selon les dispositifs.

En plus de ces prestations, nous mentionnons aussi des crédits d'impôt qui sont de nature différente mais qui doivent être pris en compte car certains d'entre eux sont destinés à être intégrés dans l'Universal Credit.

Les prestations générales

Une allocation de logement (Housing Benefit) est versée par les autorités locales aux familles à bas revenus.

1. Chercheur associé à l'IRES.

2. L'ouvrage de référence, le *Welfare Benefits and Tax Credits Handbook*, compte plus de 1 700 pages. En 2009, on recense 51 allocations obéissant à des règles différentes (CSE, 2009).

3. Entre 2010 et 2015, les Libéraux font partie d'un gouvernement de coalition dans une position minoritaire.

4. Seul est présenté le cas de l'Angleterre. Il existe des différences mineures pour l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Les enfants à charge donnent droit à des allocations familiales (Child Benefit).

**Les personnes hors travail
(Out of Work Benefits)**

La dénomination « hors travail » est trompeuse puisqu'elle peut inclure des personnes qui travaillent à temps partiel court.

Une indemnisation du chômage (Jobseeker's Allowance) est versée sous condition de ressources et sous contrôle de l'activité de recherche d'emploi ⁵.

Une allocation de travail et de soutien (Employment and Support Allowance) est versée aux personnes qui sont en incapacité de travail pour cause de maladie ou de handicap ⁶.

Une allocation d'aide au revenu (Income Support) est versée aux personnes non éligibles aux deux prestations précédentes lorsqu'elles sont dispensées de recherche d'emploi et qu'elles travaillent moins de 16 heures par semaine.

**Les personnes au travail
(In Work Benefits)**

Le crédit d'impôt pour activité professionnelle (Working Tax Credit) est versé en dessous d'un certain niveau de revenu et au-delà d'un minimum d'heures de travail hebdomadaires : entre 16 et 30 heures selon l'âge et la composition du ménage.

Les enfants scolarisés donnent droit à un crédit d'impôt (Child Tax Credit) pour les personnes à bas revenus.

Les retraités

Le crédit d'impôt retraite (Pension Credit) est une allocation différentielle. Elle est versée aux personnes qui ont atteint l'âge d'ouverture des droits au

régime de retraite de base afin de leur garantir un niveau minimum de ressources.

Les prestations et exonérations d'impôt qui viennent d'être citées sont délivrées par des institutions nationales ou locales différentes, soumises à des règles distinctes, reliées entre elles par des possibilités de cumul différenciées.

**L'impact d'un programme
de réduction du coût des revenus
minima garantis**

Si, au cours de la récession économique de 2008-2009, les dépenses de prestation augmentent en jouant leur rôle classique de stabilisateur automatique, le changement de majorité politique entraîne une rapide inflexion. Le gouvernement conservateur qui arrive au pouvoir en 2010 annonce aussitôt sa volonté d'une réforme simplificatrice radicale : la création de l'Universal Credit. Toutefois, comme la mise en place du nouveau système exige de longs délais, il entame immédiatement une politique de réduction des droits qui sont offerts par les dispositifs existants.

**La multiplication des coupes
budgétaires**

La priorité immédiate du gouvernement est la réduction du déficit budgétaire. À cette fin, il choisit de procéder à la multiplication de réformes partielles étalées dans le temps qu'il est impossible de présenter en détail (Adam, Browne, 2010 ; Bradshaw, Bennett, 2015 ; Duffy, 2017 ; Hills *et al.*, 2016 ; McKay, Rowlingson, 2016). Plusieurs mécanismes de diminution des dépenses sont combinés :

5. Un chômeur qui a cotisé à la Sécurité sociale (National Insurance) reçoit dans un premier temps cette prestation pendant six mois sans condition de ressources.

6. Comme pour l'allocation chômage, une première phase sans condition de ressources est ouverte aux personnes qui ont cotisé.

- l'ajustement annuel du niveau des prestations en fonction de l'augmentation des prix est, dans un premier temps, opéré sur la base d'un indice des prix à la consommation moins favorable que celui utilisé dans le passé. Dans un deuxième temps, de 2012-2013 à 2014-2015⁷, le taux annuel de réévaluation est limité à 1 %. Enfin, dans un troisième temps, en 2016, un gel du montant nominal des prestations est annoncé pour une période de quatre ans alors que la perspective du Brexit a pour conséquence d'accélérer l'inflation ;

- des restrictions sont imposées sur les conditions d'obtention de différentes prestations ou leurs niveaux sont réduits (allocations de logement, allocations pour inaptitude ou incapacité, etc.) ;

- le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi, pour ceux qui n'en sont pas dispensés, entraîne en quelques années un triplement du nombre des sanctions prononcées ;

- des maxima sont introduits pour le cumul des différentes allocations qu'un ménage peut percevoir sur une année (*welfare cap*).

En revanche, les minima de retraites sont protégés par un mécanisme de triple verrouillage (*triple lock*) : leur niveau est réévalué chaque année selon la plus élevée de trois références : le taux de croissance des prix, le taux de croissance des revenus ou 2,5 %.

L'évolution des dépenses d'allocation et des crédits d'impôt, mesurés en pourcentage du produit intérieur brut, montre que ces décisions produisent rapidement leurs premiers effets. De 2009-2010 à 2014-2015, le pourcentage diminue pour la population d'âge actif de 5,8 % à 5,1 % tandis qu'il reste stable à 6,3 % pour les retraités.

Le niveau de vie des bénéficiaires

Il est difficile d'apprécier le niveau de vie effectif des familles bénéficiaires d'allocations et de crédits d'impôt. En effet, une famille peut bénéficier de plusieurs dispositifs, chacun d'eux étant modulé selon des règles différentes en fonction des caractéristiques du ménage. On ne dispose donc que d'indices indirects à partir de cas types. Les études actuellement disponibles sont réalisées selon des méthodes différentes et portent sur des champs différents et des périodes différentes. Sans pouvoir entrer dans une présentation détaillée, il est possible de mettre en évidence la convergence globale des résultats qu'elles apportent.

Une première méthode (Bradshaw, Bennett, 2015) s'appuie sur la comparaison du revenu minimum avec la norme de revenu minimum (Minimum Income Standard – MIS) calculée par une équipe d'universitaires pour fixer un « salaire pour vivre » (Living Wage), notion non officielle mais largement utilisée par les organisations de la société civile. Sauf pour les couples de retraités, dont nous avons vu que leur niveau minimum de pension avait été protégé par les gouvernements conservateurs, le revenu minimum se situe au voisinage de la moitié du Living Wage (tableau 1).

Une seconde méthode consiste à comparer le niveau du minimum garanti relativement au seuil de pauvreté monétaire⁸ pour quelques cas types de ménages (Hills *et al.*, 2016). Le tableau 2 permet de comparer la situation lors de l'arrivée au pouvoir du New Labour, puis de l'arrivée au pouvoir des conservateurs et enfin trois ans après.

7. Les statistiques sont le plus souvent données pour l'année budgétaire qui va de début avril à fin mars.

8. Par convention, le seuil de pauvreté monétaire est égal à 60 % du revenu médian d'un ménage pondéré selon le nombre de ses membres.

Tableau 1. Le revenu minimum par rapport au Living Wage (avril 2015)

En %

Célibataire d'âge actif	40
Parent isolé, un enfant	57
Couple, deux enfants	57
Couple de retraités	96

Lecture : le revenu minimum dont peut bénéficier un célibataire d'âge actif, par addition des prestations auxquelles il a légalement droit, correspond à 40 % du niveau du Living Wage.

Source : Bradshaw, Bennett (2015:16).

Tableau 2. Le revenu minimum par rapport au seuil de pauvreté monétaire

En %

	1997-1998	2010-2011	2013-2014 *
Célibataire, 18-24 ans, sans enfant	52	42	40-42
Célibataire, 25 ans et +, sans enfant	65	52	51-53
Couple d'âge actif, sans enfant	60	48	47-49
Couple, un enfant (3 ans)	67	69	69-70
Couple, deux enfants (4 et 6 ans)	67	78	79-81
Couple, trois enfants (3, 8 et 11 ans)	71	85	86-87
Parent isolé, un enfant (3 ans)	81	84	84-86

* Pour 2013-2014, les valeurs dépendent des niveaux différents des allocations au niveau local.

Lecture : une ou un célibataire de 18 à 24 ans sans enfant peut recevoir, en 1997-1998, par addition des prestations auxquelles elle ou il a légalement droit, un revenu minimum égal à 52 % du seuil de pauvreté monétaire.

Source : Hills *et al.* (2016:23).

- À partir de 1997, la politique du gouvernement du New Labour a amplifié les disparités entre les ménages avec ou sans enfant. Les seconds ont reculé d'au moins 10 points pour se retrouver en 2010 à environ la moitié du seuil de pauvreté monétaire. Les premiers ont connu une amélioration de leur situation relative pour arriver au voisinage de 80 % du seuil (sauf les couples avec un enfant).

- Les trois premières années du gouvernement conservateur n'ont pas modifié sensiblement la situation : pendant cette période, l'indexation des allocations

sur l'inflation a été maintenue tandis que la chute des salaires faisait baisser le seuil de pauvreté monétaire. Le pourcentage n'est donc resté stable qu'en référence à un seuil de pauvreté dont le niveau a baissé (Freyyssinet, 2018).

- Aucune catégorie de titulaire de revenu minimum garanti n'a atteint, à aucun moment, le seuil de pauvreté monétaire.

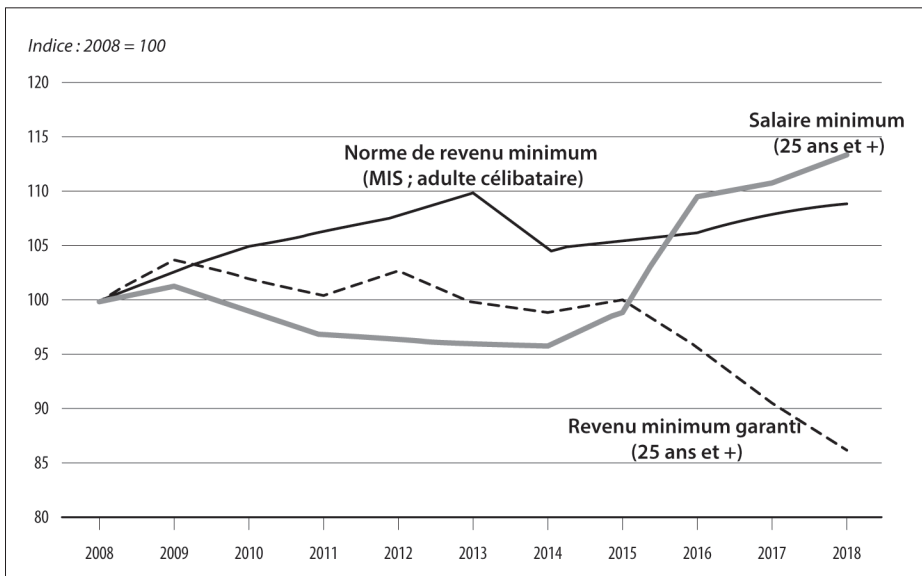
Une troisième méthode, utilisée par les mêmes auteurs, repose sur un modèle de micro-simulation qui mesure l'impact net, entre 2010-2011 et 2015-2016, de l'ensemble

des réformes introduites en matière de fiscalité directe, d'allocations et de crédits d'impôt. L'impact des réformes des revenus minima garantis n'est pas isolé mais inclus dans l'ensemble des mesures qui ont affecté la redistribution des revenus. Cependant, l'intérêt de l'étude est de montrer que les impacts redistributifs négatifs proviennent principalement de la réduction des allocations sous conditions de ressources et que, logiquement, ils frappent les déciles inférieurs de revenus. À l'inverse, les impacts positifs proviennent principalement de l'allègement de l'impôt sur le revenu qui profite surtout aux déciles de revenu intermédiaires. L'effet net global est négatif jusqu'au troisième décile ; il devient positif et croissant jusqu'au huitième décile pour diminuer au-delà.

Avec le gel des allocations, la reprise de l'inflation et d'une modeste croissance

des salaires (donc du seuil de pauvreté), la situation relative des titulaires de revenu minimum s'est fortement dégradée au cours des toutes dernières années, comme le montre le graphique 1. Le salaire minimum, devenu depuis 2016 le National Living Wage pour les plus de 25 ans, a bénéficié d'une forte augmentation. En revanche, le revenu minimum garanti (Safety Net Benefit) a brutalement décroché de la norme de revenu minimum (Minimum Income Standard – MIS) sous l'effet des différentes mesures décrites précédemment. Il s'agit principalement du freinage puis du gel des ajustements en fonction de l'inflation. S'y ajoutent un décrochage de l'allocation logement par rapport à la hausse des loyers ainsi que la décision de soumettre les prestations aux impôts locaux.

Graphique 1. Évolution de la norme de revenu minimum (MIS), du salaire minimum et du revenu minimum garanti, corrigés de l'inflation (2008-2018)



Source : graphique établi par le professeur Donald Hirsch, Loughborough University, sur la base de l'ensemble des statistiques publiques disponibles.

Les inégalités territoriales

Au premier abord, les différents minima sont d'un niveau uniforme à l'échelle nationale⁹ donc ils ne sont pas, en eux-mêmes, sources d'inégalités entre les territoires. L'amplification des inégalités passe par deux autres canaux.

En premier lieu, le poids de ces prestations dans le revenu de la population d'une zone géographique dépend du degré de concentration spatiale des ménages qui les perçoivent, donc du degré de pauvreté de cette zone. De ce fait, les coupes opérées depuis 2010 frappent inégalement dans l'espace. Les gouvernements conservateurs ayant préservé les minima de pension des retraités, l'analyse peut être limitée à la population d'âge actif. Christina Beatty et Steve Fothergill calculent pour 379 zones (Local Authority Areas) la perte financière moyenne par personne d'âge actif qui résulte des réformes réalisées entre 2010 et 2015 ainsi que de celles adoptées par le gouvernement en 2015 lorsque leur impact sera généralisé. Le montant total varie de 1 270 à 340 livres par personne et par an¹⁰ entre la zone la plus touchée et celle la moins touchée (Beatty, Fothergill, 2016). Il existe une forte corrélation entre le montant des pertes financières par zone et un indicateur composite qui mesure le degré de « privation » de leur population (*scale of deprivation*).

En second lieu, les coupes réalisées depuis 2010 dans le budget de l'État pour réduire son déficit ont frappé les subventions versées aux collectivités locales qui, globalement, ont été réduites de plus de 50 %. Or, la part que représentent ces subventions dans les budgets locaux est d'autant plus forte que leurs ressources

propres sont plus faibles. Les collectivités les plus pauvres ont donc dû le plus fortement réduire leur budget et, dans ce cadre, les services et prestations qu'elles offraient aux populations les plus défavorisées qui sont aussi celles qui, le plus souvent, perçoivent des minima sociaux. Deux études récentes montrent que les zones les plus frappées par les réductions des subventions de l'État sont aussi celles qui ont la moindre capacité d'accroître les ressources qui proviennent de la fiscalité locale, que ce sont celles qui ont l'indice de privation le plus élevé et celles qui ont dû le plus réduire les services rendus à la population (Innes, Tetlow, 2015 ; Gray, Barford, 2018).

Ainsi, l'hétérogénéité des méthodes utilisées dans les différentes études va de pair avec les résultats convergents qu'elles présentent : depuis 2010, les réformes introduites dans les revenus minima garantis ont contribué, selon de multiples modalités et à travers différents canaux, à une forte augmentation des inégalités et à une dégradation des niveaux de revenus des déciles inférieurs de la répartition des revenus.

La mise en place de l'Universal Credit

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur annonce sa décision de transformer radicalement les prestations sociales (DWP, 2010 ; Gonthier, 2017).

L'argumentation

Un projet d'unification des dispositifs de garanties de revenu pour les personnes d'âge actif est présenté en 2009 dans un rapport élaboré par un *think tank*

9. À l'exception de l'allocation logement qui est fonction du niveau des loyers.

10. Soit de 1 443 à 386 euros en utilisant un taux de change moyen de 0,88 euro pour une livre.

conservateur, le Center for Social Justice ¹¹. L'argumentation centrale (CSE, 2009) tient dans l'urgence de lutter contre la dépendance à l'égard de la protection sociale qui serait engendrée par la multiplicité des prestations et des crédits d'impôt partiellement cumulables. Soumis à condition de ressources, ces dispositifs auraient pour effet de rendre nul ou négligeable le gain financier qui résulterait d'une reprise d'activité à temps partiel ou d'un accroissement de la durée du travail. Ainsi les bénéficiaires se trouveraient-ils piégés dans une position d'inactivité qui est la condition de leur plein accès aux prestations. Le problème n'est donc pas l'existence de garanties de revenu pour les personnes sans emploi, mais le gain marginal très faible, voire nul, qui serait associé pour elles à l'exercice d'un emploi faiblement rémunéré.

Les auteurs du rapport soulignent que, par sa complexité, le système a aussi un effet opposé : l'incertitude dans laquelle se trouvent les individus à l'égard de leurs droits, la multiplicité des démarches, des formalités et des contrôles qui leur sont imposés engendrent un faible taux de recours à certaines prestations, en particulier pour les catégories de population les moins à même d'en maîtriser les règles et les procédures. Le ministère du Travail (DWP, 2017) a publié des estimations des taux de recours pour cinq prestations qui, à l'exception du crédit d'impôt retraite, seront absorbées dans l'Universal Credit (UC) (tableau 3).

Selon les auteurs du rapport, il faut grâce à la simplification tout à la fois renforcer les incitations au travail et lutter contre l'exclusion des plus démunis ¹².

Tableau 3. Estimation du non-recours aux prestations sous condition de ressources (2015-2016)

	Taux de non-recours (%)	Nombre de ménages (millions)
Crédit d'impôt retraite	39	1,4
Allocation logement	23	1,6
Allocation chômage non contributive	16	0,5
Allocation de travail et de soutien et allocation d'aide au revenu *	44	0,5

* Les sources statistiques ne permettent pas d'isoler ces deux prestations.

Lecture : 1,4 million de ménages qui avaient droit au crédit d'impôt retraite ne l'ont pas demandé, soit un taux de non-recours de 39 %.

Source : DWP (2017).

11. Ce Centre est alors présidé par Iain Duncan Smith qui a été le *leader* du Parti conservateur dans l'opposition et qui sera le ministre du Travail et des Retraites (*Secretary of State for Work and Pensions*) de 2010 à 2016. Il a donc été à l'origine du rapport, dont il a écrit la préface, avant d'être en charge de sa mise en œuvre.
12. Il existe une évidente analogie avec les arguments développés ces dernières années en France pour préconiser la fusion de tout ou partie des minima sociaux. La « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » présentée le 13 septembre dernier par le président de la République prévoit la création en 2020 d'un « revenu universel d'activité » qui naîtra de « la fusion du plus grand nombre possible de prestations ».

L'architecture du nouveau système

Adopté en 2012 dans le cadre d'une loi sur la réforme de la protection sociale (Welfare Reform Act), l'UC remplace six des dispositifs existants (tableau 4). Il constitue un système intégré de prestations sociales sous condition de ressources

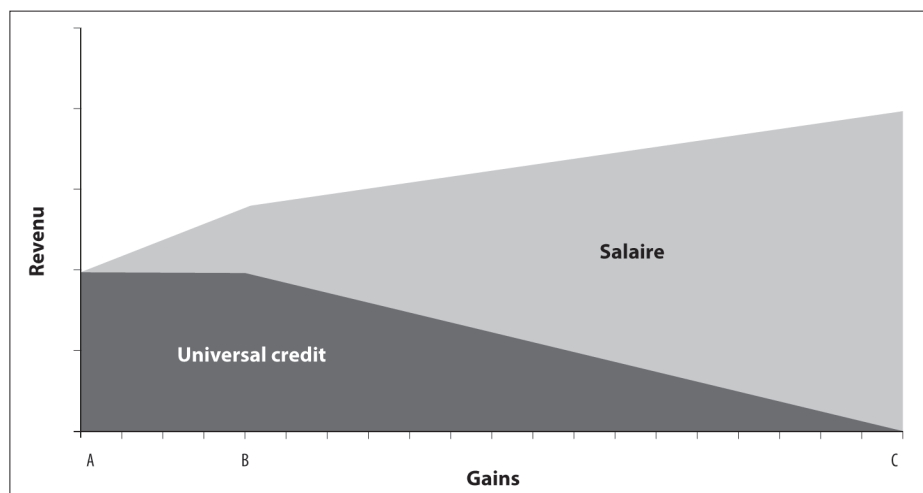
pour les personnes d'âge actif dans l'emploi ou sans emploi. Il s'agit toujours d'une allocation différentielle en référence à un revenu garanti qui est calculé en fonction des caractéristiques des ménages : nombre d'enfants, degrés d'inaptitudes, frais de logement, frais de garde.

Tableau 4. Les composantes de l'Universal Credit (UC)

	Prestations incluses dans l'UC	Prestations exclues de l'UC
Prestations générales	Allocation de logement	Allocations familiales
Personnes hors travail	Allocation chômage non contributive Allocation de travail et de soutien Allocation d'aide au revenu	
Personnes au travail	Crédit d'impôt pour activité professionnelle Crédit d'impôt pour enfants scolarisés	
Retraités		Crédit d'impôt retraite
Ensemble de la population		Prestations contributives

Source : Gonthier (2017:8-9).

Graphique 2. Le cumul entre Universal Credit et salaire



Lecture : Le cumul entre le crédit universel et le salaire est total en dessous d'un revenu du travail minimum ou *work allowance* (partie AB du graphique) ; au-delà le crédit diminue à proportion de 65 % du salaire perçu jusqu'à disparaître lorsque le niveau de salaire atteint le point C.

Source : Judge (2013:16).

Pour assurer l'incitation au travail, les prestations ne sont réduites que de 65 % des gains qui résulteraient d'un accroissement des revenus du travail. Cette réduction de la prestation ne commence qu'à partir d'un seuil minimum appelé « *work allowance* »¹³ (graphique 2).

Dans le même objectif d'incitation au travail, plusieurs niveaux d'engagement (*claimant commitment*) sont définis pour différentes catégories de bénéficiaires de prestations avec des exigences de comportement¹⁴, des contrôles et des sanctions financières renforcés en cas de non-respect.

Par ailleurs, il est supposé que le taux de recours augmentera du fait de la simplification. Malgré ce dernier effet, l'impact global sur le budget de l'État devrait être positif grâce à l'accroissement de l'offre de travail, à la réduction des coûts de gestion et à la meilleure détection des fraudes.

La mise en œuvre

La complexité de la transition conduit à opter pour une mise en œuvre par étapes initialement prévue entre 2013 et 2020. Dans un premier temps, la prestation ne s'applique qu'aux nouvelles demandes, aux cas simples et seulement dans un petit nombre de territoires pilotes. Puis l'extension doit se réaliser progressivement. Pour éviter des chocs régressifs lors de la mise en œuvre, il a été prévu qu'au moment du passage dans le nouveau système, les ménages conservent au

minimum le niveau de prestation qu'ils avaient dans le système ancien aussi longtemps que leur situation ne change pas. Cependant, les causes possibles de changement de situation sont si nombreuses que la protection ainsi assurée n'est le plus souvent que de courte durée.

Le programme de mise en place de l'UC se heurte à des difficultés aiguës¹⁵. En premier lieu, la complexité et le coût du système informatique ont été considérablement sous-évalués. La montée en régime accumule les retards ; sa généralisation est aujourd'hui repoussée à 2022. En second lieu, la période de transition voit s'accumuler les risques d'erreur et les longs retards dans les versements de prestations (voir *infra*). Enfin, depuis son adoption, le dispositif a été victime des réductions de droits qui ont été appliquées à l'ensemble des prestations sociales dans le cadre des restrictions budgétaires (voir *supra*). Les premières évaluations, qui se heurtent à d'importantes difficultés méthodologiques, ne parviennent à mettre en évidence que le seul impact du durcissement des contrôles.

L'impact sur les inégalités et la pauvreté

Après les élections de 2015, pour des motifs d'économies budgétaires, le gouvernement annonce une substantielle réduction des droits à l'UC (au total, 3 milliards de livres, soit 3,41 milliards d'euros). Des travaux de projection sont réalisés en tenant compte de

13. Le seuil minimum a été diminué à plusieurs reprises depuis la création de l'Universal Credit, ce qui frappe les plus bas revenus.

14. Dans le cas général, il est prévu que les bénéficiaires doivent consacrer 35 heures par semaine à la recherche d'emploi.

15. Pour des synthèses : Brewer *et al.* (2017) ; Duffy (2017). Pour une chronique des dysfonctionnements, voir : Wikipedia, Universal Credit (en anglais). Pour des illustrations : R. Schraer, « What Is the Universal Credit – And What's the Problem? », *BBC News*, October 11, 2017, <https://www.bbc.com/news/uk-41487126> ; *Labour Research* (2017) ; P. Butler, « Universal Credit: What Is it and What Exactly Is Wrong with it? », *The Guardian*, January 25, 2018, <https://www.theguardian.com/society/2018/jan/25/universal-credit-benefits-scheme-iain-duncan-smith>.

ces réductions, en supposant achevée la généralisation de la nouvelle prestation, en ignorant les règles qui s'appliquent dans la période transitoire et en supposant que les ménages ne modifient pas leurs comportements à l'égard de l'emploi (Adam, Brown, 2016 ; Brewer *et al.*, 2017 ; Browne *et al.*, 2016 ; Hood, Waters, 2017). Le remplacement de six prestations qui obéissaient à des règles différentes par une prestation unique engendre des effets redistributifs complexes qui sont fonction des différentes caractéristiques des ménages : leur composition, notamment le nombre d'enfants, le nombre d'apporteurs de revenus et les niveaux de ces revenus.

- Comme il est logique, l'impact, qu'il soit positif ou négatif, est concentré sur la moitié inférieure de la distribution des revenus, mais il n'est pas limité aux bas revenus.

- Parmi les 19,7 millions de ménages appartenant à la population d'âge actif, 3,2 millions sont perdants et 2,2 millions gagnants relativement au système antérieur. Les perdants sont concentrés dans les deuxième, troisième et quatrième déciles. En revanche, les ménages les plus pauvres (1^{er} décile), s'ils subissent dans l'ensemble une perte nette, sont moins nombreux à être touchés parce qu'ils ne perçoivent pas de revenus d'activité (*non working families*), donc ne sont pas sensibles aux modifications des possibilités de cumul.

- Les principaux perdants sont les parents isolés en emploi (92 % sont des femmes), les ménages propriétaires de leur logement et/ou ceux qui tirent des revenus de leur patrimoine, les ménages dont deux membres sont en emploi. L'impact est particulièrement brutal pour les parents isolés qui comptent 0,7 million

de perdants (avec une perte moyenne de 57 livres, soit près de 65 euros par semaine) contre 0,4 million de gagnants (avec un gain moyen de 31 livres, soit 35 euros par semaine).

- Les principaux gagnants sont les ménages de locataires à bas revenus et les ménages avec un seul emploi et avec présence d'enfants.

- Enfin, l'incitation financière à l'emploi n'est forte que pour la prise d'un temps partiel court dans le cas d'un ménage sans emploi. Au contraire, après les coupes intervenues, le risque qu'il existe un intérêt financier à ne pas prendre ou à abandonner un emploi à temps partiel dans un ménage à deux emplois est réel¹⁶.

Il est donc difficile de caractériser simplement la nature de l'effet redistributif, sauf à noter qu'il y a un écart d'un million entre perdants et gagnants et que l'effet est clairement régressif pour certaines catégories défavorisées, notamment les parents isolés.

Une autre étude fournit des informations complémentaires (Portes, Reed, 2017). Les auteurs simulent l'impact à l'horizon 2021-2022 de l'ensemble des réformes adoptées entre 2000 et 2017 en matière de fiscalité et de protection sociale compte tenu des réformes du salaire minimum. L'effet global sera « substantiellement » positif pour la moitié supérieure des revenus et négatif pour la moitié inférieure. Les victimes principales seront les ménages des minorités ethniques, les ménages dont certains membres sont victimes d'incapacités ainsi que les parents isolés. Il est intéressant de noter que, comme dans l'étude citée plus haut, qui portait sur la période 2010-2015, les effets redistributifs négatifs d'ici 2021-2022 résultent pour l'essentiel

16. Donc, en pratique, à décourager l'activité des femmes au sein des ménages.

des réformes dans les allocations sous condition de ressources et les crédits d'impôt qui vont être absorbés progressivement dans l'UC.

L'attitude du Trades Union Congress : d'abord dubitative, puis vigoureusement critique

Face au projet présenté par le nouveau gouvernement, le Trades Union Congress (TUC) reconnaît le caractère positif des principaux objectifs affichés. La simplification drastique réduit les multiples formalités imposées aux bénéficiaires ; elle augmente pour eux la calculabilité de leurs droits en éclairant leurs choix ; enfin, elle devrait réduire les phénomènes de non-recours. Le TUC n'est pas opposé aux modifications des règles qui visent à rendre les reprises d'emploi à coup sûr payantes (*making work pay*). Cependant, l'examen détaillé des modalités (Judge, 2013 ; TUC-CPAG, 2015) engendre de graves inquiétudes dès lors que l'on compare les droits futurs avec ceux qui existaient en 2010 avant les coupes budgétaires. Sous cette hypothèse, il apparaît que 8,2 % des ménages seraient gagnants et 61,6 % perdants (la situation resterait inchangée pour les 30,2 % restants). Même dans le premier décile de revenus, il n'y aurait que 18,8 % de gagnants pour 41,3 % de perdants (39,9 % en situation inchangée). La seule catégorie nettement gagnante serait celle des ménages sans emploi dont un membre prendrait un emploi à temps partiel court ; ils ne sortiraient pas pour autant de la pauvreté. En revanche, dans un ménage avec un seul emploi, il n'y aurait pas d'intérêt à en obtenir un deuxième. Enfin, le durcissement des contraintes et menaces qui pèseront sur tous les bénéficiaires aptes

au travail fait craindre qu'il s'agisse là du principal outil d'incitation au travail¹⁷. Sans remettre en cause le principe de la réforme, le TUC propose donc une série d'amendements pour en combattre les effets potentiellement négatifs.

Les difficultés et les effets pervers observés lors des premières étapes de la mise en œuvre de l'UC engendrent un changement d'attitude. Une question majeure est celle des délais de paiement pour une demande nouvelle (Packman, 2014 ; Labour Research, 2017). Après une première semaine durant laquelle les bénéficiaires sont privés de droits, un délai d'un mois est nécessaire pour l'étude du dossier. Si la réponse est positive, il faut attendre encore une semaine pour le premier versement. L'attente est donc au minimum de six semaines, ce qui engendre de lourdes conséquences pour les familles les plus en difficulté, d'autant plus que, dans le même temps, des coupes sombres ont été opérées dans les budgets d'aide sociale des collectivités locales. Par exemple, comme l'allocation unifiée inclut les prestations logement, des familles sont expulsées faute d'avoir pu payer leur loyer à temps ou sont refusées à l'entrée par les propriétaires¹⁸. Par ailleurs, on enregistre une explosion des demandes de bons alimentaires. Certes, des avances peuvent être demandées, mais sous des conditions restrictives et pour de faibles montants. La réduction de ces délais et l'accès plus facile aux avances constituent donc des revendications immédiates¹⁹.

Une autre difficulté majeure est apparue du fait de la complexité des règles qui s'appliquent pour l'éligibilité et le calcul des droits des travailleurs indépendants

17. « *Small carrots and large stick* » ou de petites carottes et un grand bâton (Judge, *op. cit.*, p. 12).

18. Auparavant, l'allocation logement était versée directement au propriétaire du logement.

19. La semaine initiale sans droits a été supprimée en 2018.

(*self employed*). Leur nombre s'est accru de près d'un million depuis la récession de 2008-2009 pour atteindre près de cinq millions, soit 15 % de la population active. Or, alors que le gouvernement est dans le principe favorable à ce développement, il impose pour l'UC des contraintes qui engendrent une situation très défavorable relativement à celle des salariés (Klair, 2018).

À plus long terme, dans le double objectif de réduire la pauvreté des enfants et d'accroître l'incitation au travail, le TUC a préconisé une réforme qui donnerait la priorité à trois mesures (TUC-CEPAG, 2015) : l'accroissement du poids donné aux enfants dans le calcul du montant total de l'UC ; la baisse du taux de réduction de la prestation lorsque les revenus du travail augmentent²⁰ ; l'extension au second apporteur de revenu du ménage du seuil en dessous duquel cette réduction n'intervient pas (actuellement, seul le premier apporteur en bénéficie).

Lors du récent congrès du TUC (septembre 2018), un débat s'est développé entre les syndicats qui demandent la liquidation de l'UC et ceux qui ne demandent que sa réforme.

Une nouvelle conception de la protection sociale ?

L'évolution récente des revenus minima garantis doit être située dans l'histoire longue et globale de la protection sociale au Royaume-Uni. Des travaux récents ont mis l'accent sur l'option dérégulatrice de la politique sociale (Bochel, Powell, 2016), sur le passage brutal d'un « collectivisme libéral » à une « société de marché » (Grimshaw, 2015), sur la dualisation du système (Oude Nijhuis,

2016) ou encore sur son effet d'approfondissement des divisions sociales (Taylor-Gooby, 2016). Pour comprendre la nature de ces phénomènes, il faut revenir à la fondation du système au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il est souvent qualifié de « beveridgien » en oubliant que les propositions de Beveridge pour la protection sociale étaient étroitement liées à la réalisation durable d'un plein emploi de qualité. En pratique, les assurances sociales sont certes créées selon un principe d'universalité, mais avec des prestations en espèces d'un niveau uniforme relativement faible. Les syndicats n'ont pas combattu cette logique car ils entendaient obtenir des compléments par la voie de la négociation collective en faisant ainsi la preuve de leur efficacité auprès de leurs adhérents. Face aux situations de pauvreté, une gamme de prestations d'assistance sous condition de ressources s'est progressivement développée. Les poussées conjoncturelles de chômage massif, à partir de la décennie 1970, ont rendu ces dispositifs de plus en plus coûteux.

Dans ce contexte, l'accent est mis à partir de la décennie 1990 sur un objectif d'activation des titulaires de ces prestations pour les faire sortir d'une prétendue « culture de la dépendance » à l'égard des prestations d'assistance. La politique a deux composantes principales. En premier lieu, une généralisation et un durcissement des obligations, des contrôles et des sanctions quant à la recherche active d'emploi et à l'acceptation de tout emploi correspondant à l'état du marché du travail. En second lieu, la création de crédits d'impôt, comme le Working Tax Credit, conditionnés par l'accomplissement d'un nombre minimal d'heures de

20. Ce taux a été ramené de 65 à 63 % en 2018.

travail selon le slogan *making work pay* (« faire que le travail rapporte »).

Ces mesures ont eu une indiscutable efficacité quantitative en termes de taux d'emploi et de taux de chômage, mais au prix d'une prolifération des emplois à bas salaires, des travailleurs pauvres (*working poor*) et donc des « bénéficiaires » des revenus minima garantis ou des crédits d'impôt dont l'existence même permettait aux employeurs d'imposer ces bas salaires. La récession de 2008-2009 aggrave la situation, donc le niveau des dépenses. Lorsque le nouveau gouvernement conservateur met en place, à partir de 2010, un brutal programme d'économies budgétaires, il s'appuie, pour tailler dans les revenus minima garantis, sur une dénonciation de la paresse, de l'opportunisme, de la fraude. Ce discours plaît à son électorat car les mesures mises en œuvre épargnent les revenus des retraités qui font partie de ses plus sûrs soutiens. Il s'agit donc, selon Peter Taylor-Goody (2016), d'une utilisation délibérée du système de protection sociale dans une stratégie de division (The Divide Welfare State) alors que ce système a été développé historiquement comme un outil de cohésion ou d'atténuation des conflits dans les économies de marché.

Sources :

Adam S., Brown J. (2016), « The Effect of UK Welfare Reforms on the Distribution of Income and Work Incentives », in Triki K. (ed.), *Expenditure-based Consolidation Experiences and Outcomes: Workshop Proceedings*, European Economy Discussion Paper, n° 026, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2765/97599>.

Adam S., Browne J. (2010), « Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of UK Tax and Benefit Reform », *IFS Working Paper*, n° 10/24, Institute for Fiscal Studies, December, <https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2010.1024>.

Beatty C., Fothergill S. (2016), *The Uneven Impact of Welfare Reform. The Financial*

Losses to Places and People, Sheffield Hallam University, Centre for Regional Economic and Social Research, March, <https://doi.org/10.7190/cresr.2017.5563239352>.

Bochel H. M., Powell M. (eds.) (2016), *The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State*, Chicago, The University of Chicago Press Books.

Bradshaw J., Bennett F. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – United Kingdom*, European Commission, October.

Brewer M., Finch D., Tomlinson D. (2017), *Universal Remedy. Ensuring Universal Credit Is Fit for Purpose*, Report, Resolution Foundation, October, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/10/Universal-Credit.pdf>.

Browne J., Hood A., Joyce R. (2016), « The (Changing) Effects of Universal Credit », in Emmerston C., Johnson P., Joyce R. (eds.), *The IFS Green Budget: February 2016*, Institute for Fiscal Studies, p. 232-259, <https://www.ifs.org.uk/uploads/gb/gb2016/gb2016ch10.pdf>.

Commission européenne (2017), *Vos droits en matière de sécurité sociale au Royaume-Uni*.

CSE (Centre for Social Justice) (2009), *Dynamic Benefits. Towards Welfare that Works, A Policy Report from the Economic Dependency Working Group*, Centre for Social Justice, London, <https://goo.gl/yxwFcP>.

Duffy K. (2017), *Developments in Relation to Minimum Income Schemes, EMIN Context Report United Kingdom*, May, <https://goo.gl/12sbNB>.

DWP (Department for Work and Pensions) (2010), *Universal Credit: Welfare That Works*, November, <https://goo.gl/6PMkZJ>.

DWP (Department for Work and Pensions) (2017), *Households Below Average Income: An Analysis of the UK Income Distribution: 1994/95-2015/16*, September, <https://goo.gl/WSfAY6>.

Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 14-24, <https://goo.gl/UCBAcW>.

Gonthier P. (2017), « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique », *Document d'études*, n° 206, Dares, février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de206.pdf>.

- Gray M., Barford A. (2018), « The Depths of the Cuts: The Uneven Geography of Local Government Austerity », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019>.
- Grimshaw D. (2015), « Britain's Social Model: Rapid Descent from "Liberal Collectivism" to a "Market Society" », in Vaughan-Whitehead D. (ed.), *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?*, Cheltenham/Geneva, Edward Elgar Publishing, p. 553-614, <https://doi.org/10.4337/9781783476565.00017>.
- Hills J., De Agostini P., Sutherland H. (2016), « Benefits, Pensions, Tax Credits and Direct Taxes », in Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (eds.), *Social Policy in a Cold Climate. Policies and their Consequences since the Crisis*, Bristol, Policy Press, p. 11-34.
- Hood A., Waters T. (2017), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2016-17 to 2021-22 », *Report R127*, Institute for Fiscal Studies, April, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2017.0127>.
- Innes D., Tetlow G. (2015), « Delivering Fiscal Squeeze by Cutting Local Government Spending », *Fiscal Studies*, vol. 36, n° 3, p. 303-325.
- Judge L. (2013), « Will Universal Credit Work? », *Economic Report Series 2013*, TUC, Child Poverty Action Group, <http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/TUC-CPAG-UC-report-0413.pdf>.
- Klair A. (2018), « Is Self-employment Compatible with Universal Credit? », February 16, <https://www.tuc.org.uk/blogs/self-employment-compatible-universal-credit>.
- Labour Research* (2017), « Universal Gloom for Claimants », *Labour Research*, p. 16-18.
- McKay S., Rowlingson K. (2016), « Social Security under the Coalition and Conservatives: Shredding the System for People of Working Age; Privileging Pensioners », in Bochel H.M., Powell M. (eds.), *The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State*, Bristol, Policy Press, p. 179-200.
- Oude Nijhuis D. (2016), « Labour Divisions and the Emergence of Dual Welfare Systems », *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n° 1, p. 66-79, <https://doi.org/10.1177/0958928715621713>.
- Packman C. (2014), « Universal Credit: The Problem of Delay in Benefit Payments », *Economic Report Series 2014*, TUC, June, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/BenefitsDelayed2014.pdf>.
- Portes J., Reed H. (2017), *Distributional Results for the Impact of Tax and Welfare Reforms between 2010-2017, Modelled in the 2021/2022 Tax Year*, Research Report, Interim Findings, Equality and Human Rights Commission, November, <https://goo.gl/UTMxF8>.
- Taylor-Gooby P. (2016), « The Divisive Welfare State », *Social Policy & Administration*, vol. 50, n° 6, p. 712-733, <https://doi.org/10.1111/spol.12257>.
- TUC-CPAG (2015), *Reforms to Universal Credit*, June, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ReformstoUniversalCredit_0.pdf.
- Velche D. (2017), « Welfare Reform Act de 2012, fusion des minima sociaux britanniques et prestations handicap », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 109-128, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2017-3-page-109.htm>.

Suède

Un filet de sécurité sous pression

Annie JOLIVET¹

En Suède, il n'existe pas de revenu minimum en tant que tel. Le dispositif d'aide économique² (ekonomiskt bistånd) joue le rôle d'un filet de sécurité pour les ménages qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses. Il intervient en dernier recours, de façon résiduelle, les dispositifs de protection sociale (chômage, maladie, congé parental, retraite notamment) devant en principe assurer un revenu suffisant (Halleröd, 2009). La loi sur les services sociaux de 1982³ qui a mis ce dispositif en place s'inscrit dans le prolongement de lois antérieures (1918, 1956) mais s'en différencie par son objectif : il ne s'agit pas de prévenir la pauvreté mais d'assurer un niveau de vie raisonnable.

L'aide économique relève de l'aide sociale, qui n'est pas considérée en Suède comme faisant partie de la Sécurité sociale. Si l'aide sociale fait partie des compétences du ministère de la Santé et des Affaires sociales, son administration locale est de la compétence exclusive des

communes qui en assurent presque intégralement le financement par la fiscalité locale. La Direction nationale de la santé et des affaires sociales (Socialstyrelsen) donne des lignes directrices et assure le suivi, notamment statistique, mais n'intervient pas dans l'organisation des services sociaux des municipalités. Les dispositions législatives qui régissent l'aide économique ont connu quelques évolutions entre 1998 et 2001, mais aucune réforme majeure n'a été faite, ni sur cette période ni depuis, malgré une augmentation des dépenses et une tendance à l'allongement de la durée d'aide.

Le dispositif d'aide économique sera d'abord présenté pour expliquer les critères d'éligibilité, les différentes composantes et le niveau de l'aide. Nous verrons ensuite le profil des bénéficiaires, ses évolutions et leurs causes. Enfin, nous aborderons les critiques portées à l'égard du dispositif et les rares tentatives pour le modifier.

1. Centre d'études de l'emploi et du travail – Cnam et CRTD – Cnam, Gis Creapt et chercheure associée à l'Ires.

2. L'aide économique qui fait l'objet de cet article est souvent désignée en Suède et dans la littérature comme « assistance sociale » (en référence à ce qui était auparavant appelé socialbidrag dans la loi de 1982). La dénomination actuelle résulte de la loi de 2001 qui révisé celle de 1982.

3. Cette loi, dite SoL, définit et contrôle la façon dont les services sociaux opèrent et fixe les critères d'éligibilité.

Le dispositif d'« aide économique »

Le dispositif d'aide économique repose sur l'attribution d'une ou plusieurs allocations combinées à des ménages qui remplissent des critères liés à leur situation et à leur comportement. Il fait de ce point de vue exception puisque les prestations et les transferts sociaux sont pour la plupart individuels.

Une aide attribuée selon la situation du ménage

L'attribution et le versement d'une aide au revenu sont du ressort des services sociaux des communes, qui examinent les demandes d'aide et statuent sur ces demandes, après enquête ⁴. Les personnes qui reçoivent une aide doivent renouveler chaque mois leur demande.

L'aide économique est d'abord attribuée en fonction de la situation du ménage (un ou deux adultes, les enfants à charge de moins de 18 ans ou les jeunes de moins de 21 ans tant qu'ils sont encore dans un établissement d'enseignement secondaire supérieur) : ses ressources ne lui permettent pas de couvrir ses besoins. Sont pris en compte les revenus du travail, les prestations sociales mais aussi l'épargne et le cas échéant le patrimoine. L'aide financière est attribuée lorsqu'aucune autre ressource n'est accessible, et au besoin après liquidation des actifs du ménage (par exemple vente du logement dont le ménage est propriétaire s'il reçoit une aide pendant plusieurs mois). Elle est versée tant que le ménage remplit les conditions, sans limite de durée.

Le critère de situation ne fait pas référence à des catégories de ménages ou de personnes. Toute personne résidant en

Suède peut percevoir une aide quelle que soit sa nationalité, à condition d'avoir un titre de séjour si il ou elle n'a pas la nationalité suédoise. L'aide peut être attribuée à des personnes aux situations très diverses (en emploi, au chômage, en congé maladie, en invalidité, avant la perception d'une retraite, etc.). Il existe certes une aide spécifique d'installation pour les réfugiés et certains autres étrangers récemment arrivés (*introduktionersättning for flyktingar och vissar andra utlänningar*) mais cette aide, elle aussi versée par les municipalités ⁵, a une durée limitée (24 mois maximum) et son niveau est aligné sur celui de l'aide économique. Une exception a toutefois été introduite en 2010 : les réfugiés qui arrivent ne peuvent désormais plus prétendre à l'aide économique, seulement à l'allocation d'installation.

Par ailleurs, il n'y a pas de critère d'âge. C'est l'une des spécificités de l'aide économique suédoise : elle peut être versée à des jeunes adultes dès leurs 18 ans, quels que soient les revenus de leurs parents et même s'ils habitent avec eux. Il n'existe en effet pas d'obligation alimentaire des parents à l'égard de leurs enfants adultes, et réciproquement.

Une aide calculée à partir des besoins et des dépenses « raisonnables »

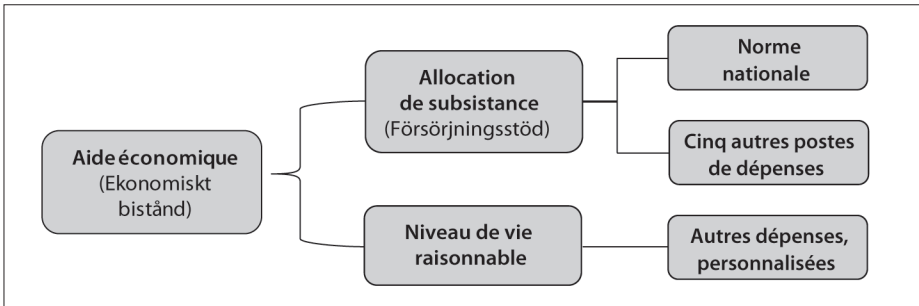
L'aide au revenu est une aide directe qui prend la forme d'une allocation monétaire, évaluée, décidée et versée par la municipalité dans laquelle réside le ménage. Elle résulte de l'addition de deux ou trois composantes (schéma 1).

L'aide économique correspond d'abord à la couverture des dépenses courantes. L'allocation de subsistance (*försörjningsstöd*)

4. Chapitre 4 de la loi sur les services sociaux. Le droit à l'assistance est un droit à demander une aide, pas à l'obtenir.

5. Les municipalités peuvent demander au gouvernement central le remboursement des sommes versées à ce titre.

Schéma 1. Composantes de l'aide économique



Source : Formation pour les assistants sociaux, Socialstyrelsen.

se compose de deux éléments. Le premier élément est un montant forfaitaire fixé au niveau national pour couvrir une liste de dépenses, elle aussi fixée au niveau national ⁶ : denrées alimentaires, vêtements et chaussures, loisirs, hygiène, assurance des enfants, consommables, journal quotidien, téléphone et abonnement télévision. Ce montant est la somme des coûts personnels pour chacun des membres du ménage et des coûts communs du ménage (fixés selon la taille du ménage). L'aide versée dépend donc de la composition du ménage : nombre de personnes, âge des enfants, repas de midi des enfants à la maison ou non, adultes célibataires ou en couple (tableau 1, et exemples de calcul). Les municipalités peuvent aller au-delà mais ne peuvent pas verser moins que le montant forfaitaire correspondant à la situation du ménage, après déduction des éventuels revenus dont dispose le ménage. Le montant forfaitaire est décidé chaque année par le Parlement, généralement en tenant compte de l'évolution des prix (Nelson, Fritzell, 2015). Les montants de 2018 ont

par exemple été augmentés de 1,6 % par rapport à ceux de 2017, en référence au taux d'inflation prévu ⁷.

Le second élément de l'allocation de subsistance correspond à cinq autres postes de dépenses. Celles-ci sont couvertes sur la base de dépenses « raisonnables », telles qu'estimées par les services sociaux en tenant compte notamment des coûts locaux : logement, électricité, trajets domicile-travail, assurance du logement et adhésion à un syndicat et à un organisme d'assurance chômage. L'aide est décidée et calculée au cas par cas par les services sociaux.

Enfin, des dépenses qui ne relèvent pas de ces deux listes peuvent donner lieu à une aide là aussi au cas par cas, appréciée et décidée par le service d'aide sociale de la municipalité. Il s'agit alors de couvrir des dépenses personnelles qui maintiennent un niveau de vie « raisonnable », par exemple des soins dentaires, des soins à domicile, l'achat de lunettes. Des dépenses exceptionnelles ou spécifiques peuvent aussi être financées.

6. Cette « norme nationale » est mise en place par la loi de 1998 réformant celle de 1982 pour réduire les inégalités de traitement des personnes selon leur lieu de résidence (Halleröd, 2009).

En contrepartie, les dix postes de dépenses qui faisaient depuis 1985 l'objet de recommandations de la Direction nationale de la Santé et des Affaires sociales sont réduits à six.

7. Ce taux est inférieur au taux d'inflation constaté en octobre 2018 par rapport à octobre 2017 (2,3%).

Tableau 1. Montants forfaitaires mensuels pour 2018 *

En couronnes suédoises

Composition du ménage

	Adultes		Enfants à charge							
	Seul	Couple	Moins de 1 an	1-2 ans	3 ans	4-6 ans	7-10 ans	11-14 ans	15-18 ans	19-20 ans
Total des coûts personnels	3030	5460	2090	2330	2080	2330	2930	3370	3800	3830
Sans 5 repas par semaine **			1960	2150	1900	2080				

Coûts communs du ménage

Nombre de personnes	1	2	3	4	5	6	7
Total des coûts	970	1080	1350	1540	1770	2010	2180

* Norme nationale.

** Pour les enfants accueillis dans une structure collective. Les repas de la mi-journée sont gratuits pour les enfants scolarisés.

Au-delà de 7 personnes, 170 couronnes suédoises par personne supplémentaire.

Exemples : célibataire = 3 030 + 970 = 4 000 couronnes (environ 386 euros)

couple = 5 640 + 1 080 = 6 720 couronnes (environ 650 euros)

couple et 2 enfants (7 et 14 ans) = 5 640 + 1 540 + 2 930 + 3 370 = 13 480 couronnes (environ 1 302 euros)

Source : Riksnormen för försörjningsstöd 2018, Socialstyrelsen.

L'aide économique articule donc deux approches : une approche centrée sur le niveau de ressources minimum compte tenu de la composition du ménage et une approche centrée sur le maintien du niveau de vie (Janson, 2000). Elle se différencie nettement d'un revenu minimum puisqu'elle résulte d'une logique additive, centrée sur des besoins identifiés et sur un panier de biens. Certains besoins sont normés et d'autres sont appréciés selon les dépenses considérées comme « raisonnables » par les services sociaux. L'aide économique est aussi, rappelons-le, une aide différentielle, après prise en compte des revenus du ménage. Elle concerne aussi bien des ménages sans

revenus que des ménages dont les revenus, y compris lorsqu'ils travaillent, sont inférieurs au montant des dépenses courantes estimées à partir d'enquêtes sur les budgets.

Un principe de contrepartie

L'aide économique n'est pas limitée dans le temps tant que le ménage remplit les critères d'éligibilité. La loi sur les services sociaux ⁸ dispose qu'une personne recevant une aide sociale participe à certaines activités sous deux conditions : 1) on ne lui a pas proposé une mesure de politique active de l'emploi qui lui corresponde ; 2) elle a moins de 25 ans ou plus de 25 ans mais a besoin d'accroître

8. Dès 1982, dans son chapitre 4 paragraphe 4 (Gustafsson, 2011:6).

ses compétences ou étudie dans le cadre d'un programme d'aide aux étudiants qui ne couvre pas leurs besoins essentiels. Depuis 1998, une personne qui refuse de participer aux activités désignées par les services sociaux sans motif valable s'expose à un refus ou à une réduction de l'aide économique. La même sanction s'applique lorsqu'une personne n'est pas assidue aux activités prescrites sans excuse valable (Gustafsson, 2011). L'allocation d'installation pour les réfugiés est elle aussi subordonnée à l'engagement dans un processus d'insertion sur le marché du travail, matérialisé par un « plan d'installation » élaboré par le service public de l'emploi (OECD, 2014:26).

La contrepartie traduit une logique ancienne en Suède désignée sous le terme « *arbetslinjen* »⁹ : toute prestation sociale est assortie d'un comportement attendu pour retrouver un emploi. Il y a un lien étroit et une forte cohérence entre une aide attribuée au cas par cas couvrant au plus juste les dépenses et une incitation ou une attente de comportements « actifs » permettant à cette aide d'être, en principe, minimale et temporaire.

Un dispositif sous pression depuis les années 1990

Avec la profonde crise économique de 1991-1993, le taux de chômage passe de 2 à 12 % entre 1991 et 1995 et le taux d'emploi baisse de 86 % en 1991 à 76 % en 1994. Les sommes versées au titre de l'aide économique par les communes doublent entre 1990 et 1997 (graphique 1) pour atteindre plus de

15 milliards de couronnes. Entre 1994 et 1997, entre 373 000 et 387 000 ménages¹⁰ sont concernés (environ 10 % des ménages) et entre 690 000 et 723 000 personnes au total (environ 8 % de la population). Si les dépenses décroissent à partir de 1998 puis se stabilisent, c'est à des niveaux supérieurs à ceux du début des années 1990. Nettement moins forte, la crise économique de 2008 provoque elle aussi une hausse des dépenses d'aide économique et du nombre de bénéficiaires, toutefois moins marquée que celle du début des années 1990. En 2010, le point le plus haut, 247 000 ménages sont concernés (6,5 % des ménages) et 437 000 personnes au total (4,6 % de la population). Cette fois encore, les dépenses se replient à un niveau un peu plus élevé qu'avant la crise. En 2016, elles représentent 0,2 % du PIB.

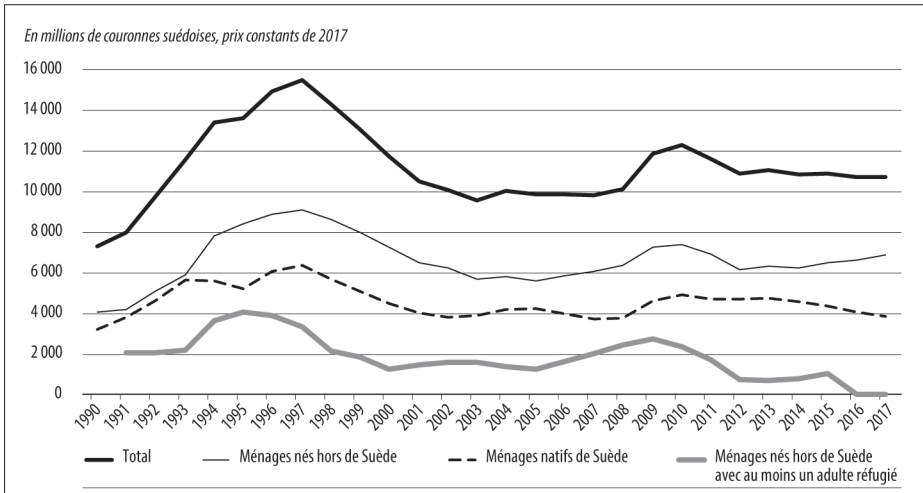
En 2017, un peu plus de 215 000 ménages¹¹, soit 408 000 personnes, reçoivent une aide économique (ce qui représente 5,9 % des ménages et 4 % de la population). Ces chiffres sont assez proches des niveaux observés juste avant la crise de 2008 et nettement inférieurs à ceux de 1990 (7,5 % des ménages et 5,7 % de la population). En revanche, la durée moyenne de perception d'une aide économique augmente ainsi que la proportion de ménages qui reçoivent cette aide pendant 10 à 12 mois sur l'année. S'agissant d'un filet de sécurité, ces évolutions interrogent sur le degré de couverture assuré par le système de protection sociale, sur le niveau des allocations versées et sur l'efficacité du dispositif d'aide économique.

9. Cette logique est assez proche de ce que l'on qualifie aujourd'hui de *workfare*.

10. Tous les chiffres indiqués ici sont issus des statistiques officielles de la Direction de la Santé et des Affaires sociales (Socialstyrelsen) révisées au 28 novembre 2018.

11. Rappelons que la Suède compte 10,120 millions d'habitants et 4,594 millions de ménages fin 2017 (Institut statistique suédois, SCB ; données mises à jour au 2 novembre 2018).

**Graphique 1. Sommes versées
au titre de l'aide économique (1990-2017)**



Note : Entre 1993 et 2011, les sommes versées au titre de l'allocation d'installation pour les réfugiés et certains autres étrangers sont incluses dans les statistiques sur l'aide économique.

Source : Socialstyrelsen (2018).

Les profils des bénéficiaires

Deux catégories de population sont mises en avant dans les publications de la Direction de la santé et des affaires sociales : les jeunes (en 2017, 34 % des bénéficiaires ont entre 18 et 29 ans, tableau 2a) et les personnes nées à l'étranger¹² (66 % des adultes bénéficiaires). En prenant en compte la situation du ménage et le nombre d'enfants (tableau 2b), les personnes célibataires/vivant seules sans enfant apparaissent très majoritaires, et sont en plus forte proportion des hommes. Viennent ensuite les femmes seules avec enfants, un peu plus fréquemment des femmes nées à l'étranger. Les proportions de jeunes et de célibataires s'expliquent par l'absence de condition d'âge

restrictive. Quant aux familles mono-parentales, elles sont surreprésentées parmi les ménages financièrement aidés.

Or le risque de pauvreté touche particulièrement les personnes seules sans enfant et les ménages composés d'un parent seul. Au cours des dix dernières années, les différentes prestations sociales destinées aux familles tendent à moins réduire la pauvreté : très faible augmentation des pensions alimentaires obligatoires, exigence accrue d'une participation antérieure au marché du travail (Angelin *et al.*, 2013). C'est pour les ménages avec un seul parent (le plus souvent des femmes) que le taux de pauvreté a le plus progressé. En 2010, ce taux est ainsi presque trois fois plus élevé que la moyenne (33 contre 12,2 %).

12. Les statistiques suédoises distinguent les personnes nées hors de Suède et les personnes nées en Suède (de parents nés en Suède mais aussi d'un ou de deux parents nés hors de Suède). La proportion de personnes nées à l'étranger atteint fin 2017 son plus haut niveau avec 18,6 % de la population (11,3 % en 2000), toutefois 57 % de ces personnes ont la nationalité suédoise (SCB, *Summary of Population Statistics 1960-2017*, consulté le 18 décembre 2018).

Tableau 2a. Bénéficiaires de l'aide économique en 2017, par âge, sexe et pays de naissance

Âge	Ensemble des ménages			Nés en Suède			Nés à l'étranger		
	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes
18-19 ans	20696	8662	12034	6014	3048	2966	14682	5614	9068
20-24 ans	36403	15410	20993	14849	6652	8197	21554	8758	12796
25-29 ans	32961	15042	17919	13953	5791	8162	19008	9251	9757
30-39 ans	59255	29316	29939	18369	7922	10447	40886	21394	19492
40-49 ans	48097	24897	23200	13480	6362	7118	34617	18535	16082
50-59 ans	39940	18982	20958	13848	5650	8198	26092	13332	12760
60-64 ans	13834	6310	7524	4426	1528	2898	9408	4782	4626
65 ans et plus	10331	4268	6063	4403	1966	2437	5928	2302	3626
Total	261517	122887	138630	89342	38919	50423	172175	83968	88207

Tableau 2b. Nombre de ménages ayant perçu l'aide économique en 2017, par type de ménage, nombre d'enfants et pays de naissance

		Total	Nés en Suède	En % du total	Nés à l'étranger	En % du total
Femme célibataire	Sans enfant	48972	23198	10,8	25774	12,0
	1 enfant	15033	5699	2,7	9334	4,3
	2 enfants	9563	3127	1,5	6436	3,0
	3 enfants	4271	1052	0,5	3219	1,5
	4 enfants et plus	2732	420	0,2	2312	1,1
Homme célibataire	Sans enfant	88926	42194	19,6	46732	21,7
	1 enfant	3548	1756	0,8	1792	0,8
	2 enfants	1848	818	0,4	1030	0,5
	3 enfants	613	201	0,1	412	0,2
	4 enfants et plus	366	72	0,0	294	0,1
Couple marié/ cohabitant	Sans enfant	9893	1618	0,8	8275	3,9
	1 enfant	8019	770	0,4	7249	3,4
	2 enfants	8092	534	0,3	7558	3,5
	3 enfants	6110	284	0,1	5826	2,7
	4 enfants et plus	6283	222	0,1	6061	2,8
Autres ménages		891	151	0,1	740	0,4
Total		215160	82116	38,2	133044	61,9

Note : tous les membres d'un ménage recevant l'aide économique sont considérés comme des bénéficiaires. Le tableau 2a indique la répartition par âge des bénéficiaires, certains des jeunes de 18 à 20 ans pouvant faire partie d'autres ménages. Le tableau 2b présente quant à lui une répartition des ménages. Pour passer du nombre de ménages au nombre de bénéficiaires il faut compter deux personnes pour chaque couple et retrancher le nombre de jeunes de moins de 21 ans poursuivant des études qui font partie du ménage de leurs parents.

Source : Socialstyrelsen (2018).

Tableau 3. Nombre de ménages ayant perçu une aide économique au moins 10 mois sur un an, par type de ménage et pays de naissance en 2017

		Total	Nés en Suède	En % du total	Nés à l'étranger	En % du total
Femme célibataire	sans enfant	19 153	8 396	11,4	10 757	14,7
	avec enfants	11 483	3 450	4,7	8 033	10,9
Homme célibataire	sans enfant	27 559	15 654	21,3	11 905	16,2
	avec enfants	2 078	899	1,2	1 179	1,6
Couple marié/cohabitant	sans enfant	3 931	361	0,5	3 570	4,9
	avec enfants	9 048	465	0,6	8 583	11,7
Autres ménages		155	9	0,0	146	0,2
Total		73 407	29 234	39,8	44 173	60,2

Source : Socialstyrelsen.

Le chômage est le premier motif d'aide économique, suivi par l'état de santé. Près de la moitié des personnes bénéficiant d'une aide sont au chômage. Tous les autres motifs apparaissent beaucoup moins fréquents. La prééminence de ce motif suscite des interrogations sur la couverture du risque chômage, notamment parmi les jeunes.

Le reflux limité en période de croissance du nombre de ménages recevant une aide économique est lié à l'allongement de la durée de l'aide. En 2017, une aide économique est perçue en moyenne 6,4 mois (contre 4,3 mois en 1990) et 34 % des ménages ont reçu une allocation 10 à 12 mois sur l'année (tableau 3). Or l'aide est différentielle et conçue, en principe, pour être limitée dans le temps.

Évolutions de la protection sociale et évolutions structurelles de l'emploi

Les profils des bénéficiaires sont à relier aux modifications apportées aux

pilliers de la protection sociale ¹³ et à des évolutions structurelles des emplois. La diminution du niveau de protection (durcissement des conditions d'éligibilité, réduction des niveaux et/ou de la durée d'une allocation) exclut du champ de la protection sociale un certain nombre de personnes ou réduit leur niveau de revenus.

Dans le contexte d'une très forte augmentation du chômage au début des années 1990, le gouvernement social-démocrate ¹⁴ avait plusieurs fois modifié le niveau de protection des revenus des chômeurs : durcissement des conditions d'indemnisation, restriction des possibilités pour les chômeurs de renouveler leurs droits à indemnisation en cas de participation à différents types de dispositifs de la politique de l'emploi, exigences accrues de mobilité géographique et professionnelle, baisse des taux de remplacement des revenus antérieurs,

13. Ces évolutions affectent notamment l'assurance chômage et l'assurance maladie. Nous ne développons pas ici le second point.

14. Ce gouvernement, minoritaire au Parlement, est dirigé par Ingvar Carlsson (1994-1996), puis par Göran Persson (1996-2006).

d'où la forte montée du nombre de bénéficiaires d'une aide sociale (Angelin *et al.*, 2013:6). Le gouvernement de coalition de centre-droit issu des élections législatives de septembre 2006 ¹⁵, dirigé par Fredrik Reinfeldt, s'est engagé en 2007 et 2008 dans une réforme de l'assurance chômage juste avant la crise de 2008. Cette réforme a augmenté le coût des adhésions aux caisses d'assurance chômage dans les métiers les plus exposés à ce risque. Par conséquent, un nombre important de salariés dans ces secteurs, et notamment des personnes en emploi précaire ou à bas salaires, financièrement contraints, n'adhèrent pas ou plus aux caisses (Jolivet, Mantz, 2008 ; Jolivet, 2018). Entre 2007 et 2008, 500 000 personnes quittent ainsi le système d'assurance chômage (Anxo, 2012). Or les chômeurs qui n'ont pas été membres pendant au moins 12 mois d'une caisse d'assurance chômage ne peuvent percevoir que l'allocation de base, moins généreuse, et seulement s'ils ont au moins 20 ans, et ont travaillé pendant une durée minimum sur une période de référence ¹⁶, avec de surcroît un délai de carence (7 jours). Des conditions spécifiques s'appliquent aux jeunes, réduisant la durée de versement de l'allocation de base. La moindre protection des chômeurs se traduit par un report sur l'aide sociale à la charge des communes, en particulier lorsque le chômage se prolonge.

Le développement des emplois précaires est par ailleurs une tendance de

fond du marché du travail depuis le début des années 1990 (Jolivet, 2005 ; Coulet, 2013). Lors des phases de crise, les jeunes très largement employés à durée déterminée sont particulièrement touchés par le chômage non seulement en raison de la baisse des embauches mais aussi parce que les ajustements d'effectifs passent d'abord par la fin des contrats à durée déterminée. Le sont aussi les personnes employées dans des emplois précaires, notamment dans certains secteurs comme les hôtels et restaurants, le bâtiment. Or, en Suède, si la proportion de salariés pauvres est globalement faible (6 à 7 % entre 2004 et 2010 selon Angelin *et al.*, 2013:10-11), les salariés qui ont un emploi à durée déterminée ont le risque le plus élevé de pauvreté de tous les pays membre de l'Union européenne (Olsson, 2010). Se combinent ici un faible niveau de qualification, du travail à temps partiel et surtout des bas salaires.

Le poids des aides versées aux ménages nés à l'étranger

En 2017, près des deux tiers des sommes versées au titre de l'aide économique l'ont été à des ménages nés hors de Suède (graphique 1). Si l'évolution est similaire à celle des ménages nés en Suède, cette situation génère des coûts très élevés pour les communes dans lesquelles les immigrés se concentrent : les grandes villes (Stockholm, Göteborg, Malmö) mais aussi des communes plus petites qui accueillent des réfugiés ¹⁷.

15. Ce gouvernement est constitué et soutenu par l'Alliance, coalition de centre-droit formée avant les élections entre les Modérés (parti du Premier ministre), le Parti du centre, le Parti du peuple-Libéraux et les Chrétiens-démocrates. Ensemble, ils disposent de 178 députés sur 349, soit 51 % des sièges du *Riksdag* en septembre 2006. La coalition de centre-droit reste au pouvoir jusqu'aux élections de septembre 2014.

16. Soit six mois au cours des 12 mois précédant le début du chômage, à raison de 80 heures minimum par mois ; soit au moins 480 heures de travail sur une période ininterrompue de six mois (au moins 50 heures par mois) au cours des 12 mois précédant le début de la situation de chômage.

17. Les services sociaux municipaux ne peuvent rejeter une demande d'aide en invoquant leur propre situation financière (Gustafsson, 2011:5).

Or les immigrants ont été beaucoup plus nombreux entre 2000 et 2016 que pendant les 16 ans qui ont précédé. Près de 1 530 000 autorisations de séjour ont été accordées entre 2000 et 2016, contre un peu moins de 600 000 entre 1983 et 1999¹⁸. Depuis 2006, le nombre total d'immigrants est le plus souvent très supérieur à 100 000 personnes par an, avec un pic à 163 000 en 2016¹⁹. Une partie de ces flux est liée aux demandes d'asile. En 2015, un pic exceptionnel de 162 877 demandes d'asile déposées a été enregistré, soit deux fois plus qu'en 2014. Les demandes d'asile ont ensuite nettement diminué pour passer sous la barre des 30 000, à leur plus faible niveau depuis 2009²⁰. Cette décrue est due en partie à la modification récente de la législation sur l'immigration, qui réduit les possibilités de regroupement familial et limite la durée du permis de séjour²¹, et pour une autre partie à l'accord entre la Turquie et l'Union européenne et à une traversée beaucoup plus difficile des frontières en Europe.

De nombreuses études ont été réalisées en Suède sur le recours des immigrants aux aides sociales et la durée de ce recours, selon le pays d'origine et le caractère récent de l'arrivée (par exemple Gustafsson, 2011 ; Hammarstedt, 2009 ; Hansen, Lofstrom, 2003). Les immigrants ont une plus forte probabilité de recevoir une aide économique que les personnes

nées en Suède. Cela s'explique notamment par le temps d'acquisition de la langue et par le temps d'intégration sur le marché du travail. Il existe toutefois une forte hétérogénéité entre les migrants. Ceux qui ont une plus forte probabilité de recevoir une aide économique sont les immigrants arrivés récemment, les réfugiés, les immigrants en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique, ceux dotés d'un faible niveau d'études.

Ces résultats sont à relier au constat d'un écart persistant entre le taux de chômage des personnes nées en Suède et celui des personnes nées hors de Suède. Celles-ci sont aussi plus souvent employées dans des emplois précaires et/ou à temps partiel, dans des activités où la rémunération est plutôt basse et où le taux de syndicalisation est faible. Les formes atypiques de travail concernent aussi plus souvent les descendants de personnes immigrées (Coulet, 2013).

Un dispositif très critiqué, mais relativement peu modifié

L'aide économique fait l'objet de pratiques récurrentes d'une large gamme d'acteurs (associations de lutte contre la pauvreté, syndicats, partis politiques), convergentes pour certaines (Halleröd, 2009 ; Angelin *et al.*, 2013 ; Holmdahl, 2014 ; Nelson, Fritzell, 2015 ; Bergmark, 2016). Le dispositif a fait l'objet de

18. Données statistiques accessibles sur le site du Bureau des migrations : www.migrationsverket.se.

19. SCB, *Summary of Population Statistics 1960-2017*, consulté le 18 décembre 2018.

20. Migrationsverket, « Highest number of asylum decisions to date », 17 January 2017, <https://goo.gl/N4RsmG>.

21. Une loi temporaire entrée en vigueur le 20 juillet 2016 dispose que toute personne qui a besoin de protection ne peut plus aujourd'hui obtenir un permis de séjour permanent (à l'exception des réfugiés reconnus par le Haut Commissariat aux Réfugiés) mais seulement un permis temporaire de trois ans (statut de réfugié) ou 13 mois (statut de protection subsidiaire). Le regroupement familial est possible pour ceux qui ont le statut de réfugié, mais limité pour ceux qui ne bénéficient que de la protection subsidiaire. De plus, des conditions de revenus et de logement s'appliquent pour tous ceux qui veulent faire venir en Suède des membres de leur famille (infos sur le site du Migrationsverket).

plusieurs modifications mais n'a cependant pas été profondément transformé.

Un dispositif coûteux mais des aides qui n'ont pas assez augmenté

Depuis la crise économique des années 1990, un nombre croissant de personnes reçoivent une aide sur de plus longues périodes (Bergmark, Bäckman,

2007). Cette augmentation des bénéficiaires de longue durée accroît le coût budgétaire de l'aide sociale pour les municipalités. Elle a aussi pour conséquence de laisser les personnes dans une situation précaire avec de très bas revenus (Angelin *et al.*, 2013). Le principe de l'aide sociale est en effet de couvrir

Tableau 4. Évolution des montants mensuels forfaitaires fixés par la norme nationale (2006-2018)

En couronnes suédoises

Année	Coûts personnels					Nombre de personnes du ménage					
	Seul	Couple	Enfant < 1 an	Enfant 7-10 ans	Enfant 15-18 ans	1	2	3	4	5	6
2006	2600	4690	1540	1950	2510	820	920	1140	1320	1510	1710
2007	2640	4770	1560	1980	2550	830	930	1160	1340	1530	1740
2008	2700	4870	1590	2020	2610	850	950	1190	1370	1560	1780
2009	2800	5060	1650	2100	2740	880	990	1240	1420	1620	1850
2010	2800	5060	1650	2100	2740	880	990	1240	1420	1620	1850
2011	2830	5220	1670	2130	2770	890	1000	1260	1440	1640	1870
2012	2920	5270	1720	2390	3220	920	1030	1300	1480	1690	1930
2013	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2014	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2015	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2016	2950	5320	1840	2660	3500	940	1050	1320	1500	1720	1960
2017	2980	5370	1860	2690	3540	950	1060	1330	1520	1740	1980
2018	3030	5460	2090	2930	3800	970	1080	1350	1540	1770	2010
Taux de croissance 2006-2018	16,5 %	16,4 %	35,7 %	50,3 %	51,4 %	18,3 %	17,4 %	18,4 %	16,7 %	17,2 %	17,5 %

Lecture : le montant forfaitaire pour une personne seule sans enfant est passé de 2600 couronnes en 2006 à 3030 couronnes en 2018, soit une croissance de 16,5 %.

Source : www.socialtjänsten.se/socialbidrag (consulté le 28 novembre 2018).

temporairement des besoins et d'inciter à la reprise d'un emploi. Le mode d'attribution mois par mois avec réexamen de la situation crée une forte insécurité, compte tenu du caractère discrétionnaire de la décision²². Il est aussi souvent perçu comme intrusif et stigmatisant, à tel point que certaines personnes évitent de demander une aide.

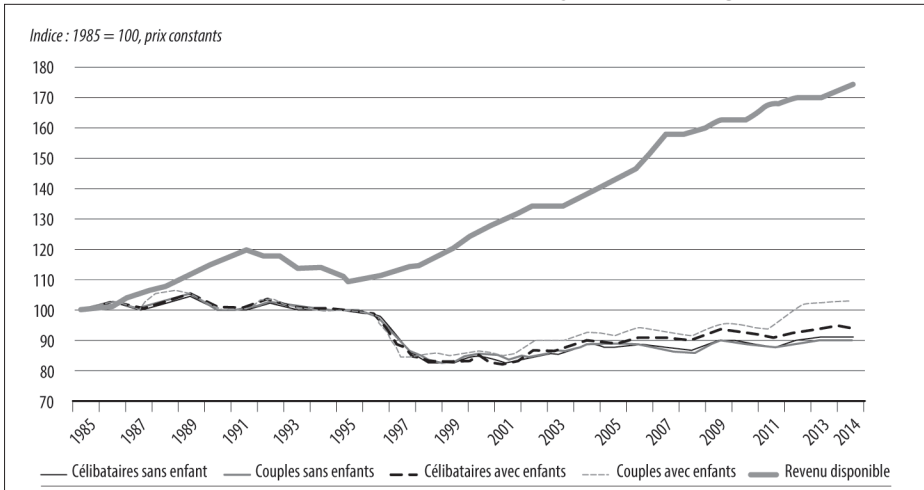
Dans son rapport consacré aux inégalités socioéconomiques et à la santé des personnes appartenant à des groupes plus ou moins marginalisés, la Commission pour l'égalité de la santé pointe un des défauts majeurs de l'aide économique : la fixation de l'évolution du montant de la norme nationale selon l'évolution de l'indice des prix et son absence de lien avec la croissance du revenu disponible (Bergmark, 2016). Sur les 12 dernières années, les taux de croissance des montants fixés

pour la norme nationale vont de 16,4 à 18,3 % (tableau 4). C'est très proche de la croissance de l'indice des prix à la consommation (15,4 % pendant la même période)²³. Seules les sommes forfaitaires par enfant à charge ont augmenté nettement plus (entre 35,7 et 51,4 %) sous l'effet d'une revalorisation plus forte en 2012.

Or, sur cette même période, la croissance du revenu disponible moyen a été beaucoup plus forte, y compris du fait de la diminution des impôts opérée par les gouvernements Reinfeldt (Coulet, 2013). L'écart entre le niveau de vie des personnes recevant une aide et celui du reste de la population s'est ainsi creusé au cours des 30 années écoulées (graphique 2, issu de Bergmark, 2016:25).

Dans un article publié dans le quotidien *Sydsvenskan* le 9 décembre 2013,

Graphique 2. Revenu disponible par unité de consommation et norme nationale d'aide économique pour différents types de ménages (1985-2014)



Source : Bergmark (2016).

22. La loi sur les services sociaux de 2001 a rétabli le droit de faire appel d'une décision dans les trois semaines qui suivent.

23. Calcul effectué à partir des données de l'Institut statistique suédois (SCB) publiées au 14 novembre 2018 : l'indice des prix à la consommation est de 279,59 en janvier 2006 et de 322,51 en janvier 2018 (1980=100).

Tapio Salonen, professeur à l'Université de Malmö, et Tobias Baudin, premier vice-président de la confédération LO (Landsorganisationen – Confédération générale du travail)²⁴, appellent à une réforme du système d'aide sociale, en pointant la nécessité de mieux l'inclure dans les dispositifs généraux de la protection sociale, mais aussi les risques de stigmatisation et de marginalisation liés au dispositif actuel d'aide sociale et le coût administratif élevé de son mode de gestion. Ils critiquent le retour à la conception de la pauvreté antérieure au développement de l'État-providence, et à un pays où on hérite de la pauvreté.

Des problèmes de coordination entre les différents services locaux compétents

Un autre volet de critiques concerne l'absence de coordination et de coopération entre des services qui relèvent d'entités différentes : le service d'aide sociale de la municipalité, le service en charge des activités pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le service public local de l'emploi (Arbetsförmedlingen), les services locaux en charge des prestations maladie ou invalidité, des associations à but non lucratif, etc.

Les municipalités ont ainsi développé de façon totalement autonome des activités visant à favoriser le retour à l'emploi, mais sans coordination avec les services en charge de la politique active de l'emploi, qui interviennent eux aussi au niveau local. En 2011, 85 % des municipalités ont des services dédiés au marché local du travail qui complètent mais aussi

concurrentent ceux de la politique publique de l'emploi impulsée par le ministère du Travail (Angelin *et al.*, 2013:22). En analysant les activités de personnes au chômage dans quatre communes, Nybom (2011, cité par Angelin *et al.*, 2013:22), constate que 78 % participent aux activités organisées par les municipalités et seulement 17 % à celles organisées par le service de l'emploi.

Par ailleurs, il n'y a pas de guichet unique pour les personnes en difficulté et les décisions des services locaux tendent à être prises dans leurs champs de compétences limités respectifs et compte tenu de budgets contraints. Angelin et ses coauteurs (*op. cit.*) pointent ainsi le manque d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté, en particulier dans le cas des travailleurs pauvres.

Vers un système à deux vitesses ?

À la fin des années 1990, les évolutions de la loi renforcent les contreparties exigées des personnes recevant une aide économique. La mise en place d'une norme nationale à partir de janvier 1998 vise néanmoins à contenir ces dépenses sociales mais aussi à limiter les écarts entre les communes²⁵. Les municipalités conservent la possibilité de compléter cette norme au-delà du minimum fixé.

En 2005, le gouvernement Persson fait une brève tentative de réfléchir à une réforme. Il met en place une Commission « De l'assistance sociale au travail » dont le mandat est non seulement de faire des suggestions sur le système d'assistance sociale, sur de nouvelles formes de

24. LO fédère les syndicats des employés et des ouvriers, les plus concernés par le recul de l'indemnisation du chômage et par les emplois atypiques. L'article est commenté sur le blog de LO (<https://loblog.lo.se/2013/12/den-generella-valfarden-hotas-av-ett-alderdomligt-fattigvardstankande/?br=ro>, consulté le 4 décembre 2018). Il s'appuie sur un rapport de Salonen (2013).

25. Jusqu'alors chaque commune décidait du montant de l'aide financière correspondant au premier groupe de dépenses.

garanties de revenu minimum, mais aussi d'analyser les relations entre les services sociaux, la Sécurité sociale et la politique publique de l'emploi. L'arrivée au pouvoir en octobre 2006 du gouvernement de centre-droit Reinfeldt met fin à cette tentative.

L'augmentation des flux d'immigrants, les tensions sociales qui explosent dans certains quartiers suscitent par ailleurs un débat sur l'intégration et sur le coût social de l'immigration pour les communes, et pour les contribuables. Depuis 2010, les réfugiés qui viennent d'arriver en Suède peuvent bénéficier d'une allocation spécifique gérée par l'Agence de l'emploi qui est intégralement remboursée aux municipalités par l'État. À partir de 2015, la question de l'impact de l'accueil des réfugiés sur le système social suédois est explicitement posée, y compris par les partis traditionnels. La politique migratoire du pays change radicalement : le 24 novembre 2015, le Premier ministre Stefan Löfven et la porte-parole des Verts, Åsa Romson, annoncent que les capacités d'accueil de la Suède sont saturées et que les frontières du pays seront fermées tant que le reste de l'Union européenne ne prendra pas ses responsabilités. En janvier 2016, Anna Kinberg Batra, *leader* du Parti conservateur, propose l'idée de prestations sociales à deux vitesses, suscitant de vives réactions car le principe d'universalité des droits est un des principes fondateurs du système de protection sociale suédois.

Par ailleurs, le recul du système de protection sociale n'est inversé que très modérément. S'il ne remet pas en cause la réforme de l'assurance chômage effectuée par le premier gouvernement Reinfeldt, le gouvernement Löfven issu des élections législatives du 14 septembre 2014 ²⁶ relève l'allocation journalière maximale pour les 100 premiers jours (de 680 à 910 couronnes suédoises, soit environ 70 à 93 euros) et le montant plancher de l'allocation (de 320 à 365 couronnes suédoises, soit 33 à 37 euros) à partir de septembre 2015. C'est un petit pas qui laisse en attente les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'indemnisation. Malgré l'initiative Europe 2020, la question d'une réforme du dispositif d'aide sociale ne revient pas à l'agenda politique.

Dans les mois qui précèdent les élections législatives du 9 septembre 2018, la question de l'intégration des étrangers sur le marché du travail est discutée plus que jamais auparavant. L'immigration, l'intégration et l'avenir de l'État-providence suédois arrivent en tête des préoccupations des électeurs. Les propositions touchant à l'aide sociale sont peu nombreuses ²⁷. Le Parti de gauche est le seul à proposer d'augmenter les prestations chômage et maladie. Le Parti du centre veut plutôt limiter la durée de l'indemnisation du chômage et lier l'accès au système de protection sociale à l'emploi ou à la durée de résidence. Les Verts sont les seuls à indiquer dans leur programme l'augmentation du soutien financier aux parents seuls. Les chrétiens-démocrates

26. Dirigé à nouveau par un Premier ministre social-démocrate, ce gouvernement minoritaire est constitué et soutenu par une coalition de centre-gauche entre le Parti social-démocrate et le Parti de l'environnement Les Verts. Ensemble, ils disposent de 138 députés sur 349, soit 39,5 % des sièges du *Riksdag*. Il bénéficie du soutien sans participation du Parti de gauche (21 députés).

27. « The Local's guide to the Swedish parties' election promises », *The Local*, 5 septembre 2018, <https://www.thelocal.se/20180905/the-locals-guide-to-the-swedish-parties-election-promises>.

prônent une allocation pour les parents qui restent au foyer avec des enfants de 1 à 3 ans. Un point est toutefois mentionné dans presque tous les programmes : l'augmentation des pensions de retraite et des allocations logement pour les retraités les plus pauvres.

Conclusion

L'aide économique est restée largement inchangée depuis le début des années 2000, à la fois dans sa conception et dans son organisation institutionnelle. Elle ne s'est pas adaptée aux évolutions de la protection sociale (particulièrement concernant le chômage et la maladie), de la politique active de l'emploi et aux évolutions structurelles du marché du travail depuis les années 1990. Or le rôle de l'aide sociale a changé : d'un filet de sécurité temporaire pour des personnes traversant une période de difficultés et/ou subissant de multiples et complexes désavantages, elle est devenue une protection du revenu permanente dans un contexte de recul du système de protection sociale (Angelin *et al.*, 2013:50). Alors même qu'une aide est devenue indispensable pour un plus grand nombre de ménages, le niveau minimal accordé (norme nationale) a fortement décroché du niveau de vie moyen de la population.

Malgré des critiques récurrentes, malgré l'initiative Europe 2020, l'idée d'une réforme du dispositif d'aide économique, en lui-même mais surtout en lien avec les piliers du système de protection sociale, est peu présente dans le débat social. Quelques éléments sont apparus dans la campagne des législatives de septembre 2018. La progression une fois

encore des votes en faveur des Démocrates de Suède, parti d'extrême droite anti-immigration, lors des élections législatives de septembre 2018 apparaît très corrélée à la progression des inégalités²⁸ et à la dégradation de la situation d'une fraction de la population (Dal Bó *et al.*, 2018). La relative inertie²⁹ de la Suède pourra-t-elle perdurer ?

Sources :

Angelin A., Johansson H., Koch M., Panican A. (2013), *The National Arena for Combating Poverty – National Report: Sweden*, COPE, FP7 Project, Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance, Lund University, School of Social Work, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/National_Report_Sweden.pdf.

Anxo D. (2012), « From One Crisis to Another: The Swedish Model in Turbulent Times Revisited », in Lehndorff S. (Ed.), *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels, ETUI, p. 27-40, <https://goo.gl/ZB1FqH>.

Bergmark Å. (2016), « Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa? », *Underlagsrapport*, n° 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02, <http://kommissionjamilkhalsa.se/publikationer/ekonomisk-bistand-forsorjningsvillkor-och-marginalisering-ett-hinder-jamlik-halsa>.

Bergmark Å, Bäckman O. (2007), « Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet », *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 14, n° 2-3, p. 134-152, <https://journals.lub.lu.se/svt/article/view/15658/14141>.

Coulet C. (2013), « La forte progression des inégalités en Suède », *P@ges Europe*, 4 juin, La Documentation française, Paris, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000679-la-forte-progression-des-inegalites-en-suede-par-cyril-coulet>.

Dal Bó E., Finan F., Folke O., Persson T., Rickne J. (2018), *Economic Losers and*

28. R. Godin, « Suède : les origines économiques de la montée de l'extrême droite », *Mediapart.fr*, 6 septembre 2018.

29. Pour reprendre le terme utilisé par Angelin *et al.* (2013).

Political Winners: Sweden's Radical Right, August, <http://perseus.iies.su.se/~tpers/papers/Draft180902.pdf>.

Gustafsson B.A. (2011), « Disparities in Social Assistance Receipt between Immigrants and Natives in Sweden », *IZA Discussion Paper*, n° 6129, November, <https://goo.gl/e7pp8o>.

Halleröd B. (2009), *Sweden – Minimum Income Schemes*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, April.

Hammarstedt M. (2009), « Assimilation and Participation in Social Assistance Among Immigrants », *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, n° 1, p. 85-94, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2008.00555.x>.

Hansen J., Lofstrom M. (2003), « Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out of Welfare? », *The Journal of Human Resources*, vol. 38, n° 1, Winter, p. 74-98, <https://doi.org/10.2307/1558756>.

Holmdahl J. (2014), *European Minimum Income Network Country Report – Sweden*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, October, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2014/11/emin-sweden-2014-final-en.pdf>.

Janson P. (2000), *Basic Income and the Swedish Welfare State*, Basic Income European Network (BIEN) Congress, Berlin. <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Janson.pdf>.

Jolivet A. (2005), « Suède : des emplois atypiques plus nombreux mais une précarité fortement encadrée », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 60-67, <https://goo.gl/zJGLp6>.

Jolivet A. (2018), « Des quasi-pactes sociaux en Suède ? De la fin de la négociation centralisée à des formes variées de coopération/coordination », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, p. 279-322, <https://goo.gl/usjiQv>.

Jolivet A., Mantz T. (2008), « Suède : une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », n° spécial, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 89-99, <https://goo.gl/kHjKxU>.

Nelson K., Fritzell J. (2016), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Sweden 2015*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, October.

OECD (2014), *Finding the Way: A Discussion of the Swedish Migrant Integration System*, International Migration Division, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, July, <https://www.oecd.org/migration/swedish-migrant-integration-system.pdf>

Olsson L. (2010), « Working Poor in Europe – Sweden », *EurWORK*, April, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/working-poor-in-europe-sweden>.

Salonen T. (2013), *Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena Idé, Stockholm, <http://www.arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2013/06/Tapio-Salonen-Det-nodvandiga-uppbrottet.pdf>.

Socialstyrelsen. (2018), *Ekonomiskt bistånd – för privatpersoner*, <https://www.socialstyrelsen.se/hittaratmyndighet/ekonomisktband>.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2019

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

*Pour rester informé-e de l'actualité de l'Ires et de ses publications,
abonnez-vous à la newsletter sur www.ires.fr !*

ires • Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est - F-93192 - Noisy-Le-Grand - Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - Fax : + 33 (0)1 48 15 19 18 - E-mail : contact@ires.fr - www.ires.fr

L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, CGT
Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation
Bernard IBAL, CFTC
Franck LOUREIRO, CFDT
Franck MIKULA, CFE-CGC
Eric PERES, CGT-FO

Membres de l'Assemblée générale :

Fabrice CANET, CGT
Sébastien DUPUCH, CGT-FO
Philippe PORTIER, CFDT

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Marc AUBERT, Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES
Didier BLANCHET, Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE
Gilles DE MARGERIE, Commissaire général, France Stratégie
Selma MAHFOUZ, Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, DARES

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, Maître de conférences à l'université de Méditerranée
Gilles FERREOL, Professeur à l'université de Poitiers
Cécile GUILLAUME, Maître de conférences à l'université de Lille 1
Donna KESSELMAN, Professeure à l'université Paris-Est Créteil
Bernard LAURENT, Professeur à l'École de management de Lyon
Nasser MANSOURI-GUILANI, Enseignant à l'université de Marne-la-Vallée
Sandrine MICHEL, Professeure à l'université Montpellier I
Angel PINO, Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3
Frédéric REY, Maître de conférences au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs

Comment ont évolué les revenus minima garantis des personnes d'âge actif depuis la grande récession de 2008-2009, et quelles réformes a-t-elle entraînées dans son sillage ? C'est la question centrale de ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IREs*, qui, pour y répondre, examine l'évolution des montants garantis aux personnes et les débats autour de cette question dans huit pays de l'Union européenne et aux États-Unis.

Ces transferts monétaires qui permettent de garantir aux personnes un revenu disponible minimum constituent un élément central des politiques de lutte contre la pauvreté : ils sont donc particulièrement importants dans un contexte de crise. Ces filets de sécurité ont-ils été améliorés, maintenus ou diminués sur la période ? Comment les montants et les conditions d'éligibilité de ces aides ont-ils évolué ? Ces évolutions ont-elles été différentes selon les publics concernés ? Quelles ont été les réactions des acteurs sociaux ?

Quatre constats généraux parcourent les monographies de ce numéro. En premier lieu, le nombre de bénéficiaires de revenus minima garantis est stable ou en augmentation dans plusieurs pays, alors même que le chômage y est en diminution : comment expliquer ce paradoxe ? Ensuite, quelques pays ont mis en œuvre une unification des minima sociaux, souvent au détriment des bénéficiaires : pour quels résultats ? Dans de nombreux cas, la protection apportée aux bénéficiaires touche davantage certaines catégories que d'autres, comme les jeunes ou les étrangers. Enfin, les contreparties exigées des bénéficiaires, en termes de reprise d'emploi ou de formation par exemple ont eu, dans la plupart des cas observés, tendance à être renforcées.