

Le revenu de base pour un nouveau modèle de société

INTRODUCTION: Le revenu de base pour un nouveau modèle de société

-La **première section** aborde la notion de *revenu de base* en identifiant ses différences avec le *revenu minimum garanti*, de l'origine de l'idée à nos jours. Elle examine l'application de certains projets à travers le monde, l'Initiative Citoyenne Européenne pour le Revenu de base inconditionnel présentée en 2013 et le débat actuellement en cours au sein du Conseil de l'Europe.

-1-

1.1-Qu'entendons-nous par «revenu de base ou basic income»? Qu'est-ce qui le distingue du «revenu minimum garanti»?

1.2- Donner un revenu de base à chacun... une belle et vieille idée.

1.3-Programmes expérimentaux

1.4-Le véritable défi est l'Europe

-La **deuxième section** identifie, au sein du système actuel de repartition des compétences entre l'U.E. et les Etats membres, les principes du droit en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en abordant la notion de droits sociaux comme *droits humains* ou *fondamentaux* tels que reconnus par les normes constitutionnelles internationales et communautaires.

-2-

2.1 -La réalisation du droit social dans l'Union Européenne : le traité de Lisbonne

2.2 -La reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire : le Traité de Nice.

2.3 -La reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire : la CEDH, la Charte sociale européenne, la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2.4- La justiciabilité des droits sociaux

2.5-La reconnaissance du droit à des conditions minimales d'existence (*jus existientiae*).

2.6-Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

-La **troisième section** identifie, au sein du système actuel de repartition des compétences entre l'U.E. et les Etats membres, les objectifs spécifiques de l'Union et des États membres dans le domaine de la politique sociale et vérifie les modèles de protection du revenu minimum garanti dans les pays européens.

-3-

3.1-Le traité de Lisbonne assigne de nouveaux objectifs sociaux à l'Union européenne.

3.2- Le modèle social européen

3.3 -Mesures d'incitation.

3.4-Stratégies de l'Union européenne pour des groupes spécifiques.

3.5-Rôle du Parlement européen

3.6-Systèmes et modèles de protection du revenu minimum garanti dans les pays européens.

-La **quatrième section** : conclut en examinant les perspectives d'avenir avec un rappel des mécanismes institutionnels pouvant assurer une mise en œuvre du droit au revenu de base au sein de l'U.E. et ce qui peut contribuer à son évolution.

-4-

4.1-Revenu de base, une proposition pour l'Europe en crise

4.2- Conclusion : existe-t-il une base juridique pour la reconnaissance du revenu de base

INTRODUCTION Le revenu de base pour un nouveau modèle de société

Il semble assez évident, que la crise économique actuelle a montré à l'Europe entière que les systèmes nationaux, sous la pression de l'intégration des marchés, sont incapables de faire face aux changements sans une structure sociale adéquate pouvant absorber des changements supranationaux et internationaux.

À ce jour, l'absence de règles uniformes dans le cadre de la régulation sociale montre l'inefficacité d'un système qui se fonde uniquement sur les règles du marché, et que l'intégration économique est un mirage s'il n'existe pas d'intégration sociale.

Bien que le Traité de Lisbonne ait ouvert à la construction d'une Europe sociale et à un rééquilibre entre le marché et les droits, il semble que la crise financière et économique mondiale, nous a fait oublier les principes des traités, les nouveaux objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne et le risque de perdre à nouveau une opportunité pour un développement social durable.

Mais la crise financière mondiale a également contribué à attirer l'attention sur l'efficacité des systèmes de protection (welfare) actuels et a renouvelé le débat sur le revenu de base, pris en compte dans un cadre conceptuel plus large que maintenant.

Chaque recherche et réflexion sur le sujet part de la preuve d'une profonde crise du système capitaliste, entendue comme un rapport social de production et de distribution de la richesse, elle vise à étudier les raisons de cet échec et la nécessité d'adopter de nouveaux instruments d'analyse et d'intervention.

Il ne s'agit pas de préfigurer les traits d'un autre modèle de production et de distribution de la richesse sociale qui est au service de l'humanité et dans lequel l'économie, comme le travail et la science, ne sont plus séparés de lui.

Le revenu de base ne doit pas être conçu seulement comme une mesure à court terme pour lutter contre la récession et, peut-être purement fonctionnel pour stimuler la consommation. Inversement, cette mesure peut être un modèle pour le développement progressif d'un nouveau modèle de société basé sur le respect de la dignité et de la valeur de la personne.

Selon Luca Santini (fondateur du [bin Italia](#)) l'introduction du revenu de base donnerait plus de force au citoyen - un travailleur qui serait moins soumis au chantage des hommes d'affaires malhonnêtes et aux conditions honteuses malheureusement de plus en plus généralisées. Ce ne serait donc pas un obstacle à la recherche d'emploi par les chômeurs, mais plutôt un frein à l'exploitation du travailleur.

Le revenu de base universel, plus que la réduction du temps de travail, qui peut certainement être un puissant stimulant, peut représenter aujourd'hui un instrument de politique économique pour intervenir efficacement dans la crise actuelle.

La question du – *revenu de base* ou *basic income* a surtout été présentée dans un contexte « meta-juridique » c'est-à-dire, philosophique ou politique.

Moi, je voudrais aussi affronter les questions juridiques qu'il pose.

Quel est le rôle du juge dans ce contexte ?

En réfléchissant sur le thème de mon intervention et sur la manière de la traiter, je me suis rappelée une phrase du cardinal (C.M.Martini) « Le juge est le tuteur de la valeur sociale de la personne humaine ».

Quest-ce-que ça veut dire?

Certainement mettre toujours en avant la valeur sociale de l'homme dans toutes nos décisions, en adaptant l'interprétation des règles aux besoins de la société.

Une telle mesure est imposée par l'esprit de l'article 34 du Traité de Nice.

Dans cet article, les fondateurs de l'UE se sont engagés à reconnaître le droit à la protection sociale et au logement, et à assurer une vie digne aux citoyens.

Donc l'application de l'art. 34, paragraphe 3, peut être interprété comme étant un premier droit à un revenu de base.

Les références au Traité figurent dans les décisions des juridictions, celle de Strasbourg et de nombreuses juridictions nationales de tous rangs, confirmant un dialogue « à plusieurs niveaux » entre les différents tribunaux pour la protection des droits fondamentaux.

La protection de la valeur sociale de la personne humaine peut représenter une idée de l'intégration européenne, fondée sur le rôle central joué par la créativité judiciaire en rendant le droit vivant du Traité.

Le philosophe du droit Luigi Ferrajoli a soutenu dans *Principia Iuris* : « le revenu est un droit fondamental ».

Il faut alors étudier l'impact du droit International et de l'U.E. sur un droit social particulier : le droit au revenu de base ou *basic income*.

Pour cela, il est fondamental de mettre l'accent sur le modèle social européen reconnu par les institutions communautaires.

En 2005, la Commission a donné un nouveau cadre à la MOC (méthode ouverte de coordination) sur la protection sociale et les politiques d'inclusion sociale («MOC sociale») en combinant des plans d'action nationaux et des initiatives de la Commission en faveur de la coopération.

Mais c'est surtout le PE qui, en adoptant souvent des résolutions dans le but de renforcer l'action de l'Union pour améliorer les conditions et les perspectives des personnes socialement défavorisées, a eu un rôle important.

Avec sa résolution du 20 octobre 2010, le PE a estimé qu'un revenu minimum (à un niveau équivalent à au moins 60 % du revenu moyen de l'État membre concerné) et des salaires minimaux décentés (supérieurs aux seuils de pauvreté) sont des instruments efficaces de protection des personnes contre le dénuement et la marginalisation et il a demandé d'améliorer le processus de «MOC sociale» et d'accorder un rôle prépondérant à la composante sociale des stratégies «Europe 2020».

L'une des étapes cruciales peut-être la stratégie «Europe 2020» qui avait parmi les principaux objectifs celui de mettre en œuvre les mesures appropriées pour réduire le risque de pauvreté, notamment à travers la mise en place concrète de systèmes de revenu minimum dans tous les États membres.

-1.1-

Qu'est-ce que le Revenu de Base? *Qu'entendons-nous lorsque nous parlons de «revenu de base ou basic income»? Qu'est-ce qui le distingue du «revenu minimum garanti»?*

Ces termes sont généralement utilisés comme synonyme mais ce n'est pas une simple différence linguistique.

Il existe une confusion entre les deux termes qui sont souvent utilisés librement pour désigner des concepts différents.

Parmi les différentes significations, nous pouvons mettre en évidence au moins deux distributions de grande taille (revenu de base – basic income- et revenu minimum – minimum income)

Il ne faut pas confondre le revenu de base, qui est une allocation universelle et inconditionnelle, avec le revenu minimum garanti et autres allocations soumises à conditions.

Le revenu de base (appelé aussi: « **revenu universel** »-« **revenu inconditionnel** » « **revenu inconditionnel suffisant** »« **revenu d'existence** »« **revenu minimum d'existence** »« **revenu social** »« **revenu social garanti** »« **allocation universelle** » « **revenu de vie** » « **revenu de citoyenneté** » « **revenu citoyen** » « **salaires à vie** » « **dotations inconditionnelles d'autonomie** » ou « **dividende universel** ») est un revenu inconditionnel, versé dès la naissance et cumulable avec toute autre forme de revenu.

À la différence du revenu de base, le revenu minimum n'est pas inconditionnel.

Au contraire l'allocation est entièrement soumise à la condition que le bénéficiaire soit prêt à travailler ou qu'il démontre au moins son engagement à suivre une trajectoire de réintégration (workfare).

Selon la définition du **Basic Income Earth Network**¹, le revenu de base est un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, sur une base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie. Le revenu de base vise à permettre à chacun et chacune de mener une vie digne et de participer à la vie en société sous toutes ses formes.

Le revenu minimum est garanti avec un programme universel - c'est-à-dire que les règles s'appliquent à tout le monde – mais il est conditionné, dans le sens où ses règles décident qui peut avoir accès à la subvention et qui ne peut pas. Par exemple, le revenu minimum garanti pourrait être soumis à la condition de ne pas recevoir d'autres revenus ou à être inscrit aux chômeurs.

C'est un système qui existe aujourd'hui, même si de façon très différente, dans presque tous les pays de l'Union européenne.

¹ Le **Basic Income Earth Network** (BIEN), en français **Réseau Mondial pour le Revenu de Base**: est un réseau d'universitaires et d'activistes pour promouvoir la proposition du revenu de base inconditionnel, c'est-à-dire un revenu garanti soumis à une condition de citoyenneté, et non de travail. Cette organisation sert de lien entre les individus et les groupes défendant le concept à travers le monde et en assurant une communication internationale entre les parties prenantes. Le BIEN a été fondé en 1986, initialement sous le nom de « Basic Income European Network », lors d'une première conférence internationale à Louvain-la-Neuve (Belgique). Par la suite, l'organisation a été rebaptisée « Basic Income Earth Network » en 2004. Les principaux membres fondateurs du BIEN sont Yolande Bresson, Philippe Van Parijs, Guy Standing et David Casassas.

Seules la Grèce, la Hongrie et l'Italie n'ont pas de revenu minimum.

-1.2-

Donner un revenu de base à chacun... une belle et vieille idée.

L'idée du revenu de base est apparue pour la première fois dans les utopies de la Renaissance, chez Thomas More *Utopia* (1516).

On la retrouve avec Voltaire, (1768) *L'homme aux quarante écus* ; avec Thomas Paine, inspirateur du salaire minimum de vie.²

Aujourd'hui le revenu de base inconditionnel est une avancée culturelle. C'est un projet citoyen qui vise à donner collectivement et à chaque individu, dans la vie de tous les jours, des droits pourtant déjà affirmés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

L'article 25 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 stipule : « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être, et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. Elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans tous les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* ».³

Actuellement les principes du revenu de base (universel, individuel, inconditionnel, suffisant pour assurer à tous une vie digne et sa participation active à la société) sont défendus sous des appellations et pour des motifs différents par des universitaires et des militants, des hommes d'affaires et des syndicalistes, des formations politiques de droite comme de gauche, des mouvements sociaux et des organisations non gouvernementales.

L'idée d'un revenu de base suscite l'intérêt de nombreux économistes depuis quarante ans, mais n'a jamais vraiment été appliquée, sauf sous forme de programmes expérimentaux... mais néanmoins riches d'enseignement.

-1.3-

Programmes expérimentaux

1) Aux *États-Unis*, des expérimentations sociales ont eu lieu entre 1968 et 1982.

Dans les années 1960-1970, sous l'impulsion du Président Lyndon Johnson, qui déclara la « guerre contre la pauvreté », un « impôt négatif » a été expérimenté. Il s'agit d'un modèle fiscal comprenant un dispositif de redistribution des richesses. Concrètement, chaque ménage a droit à un revenu garanti. Si ses ressources sont inférieures à un certain seuil, il ne paiera pas d'impôt et percevra pleinement l'allocation.

Les quatre expériences américaines furent menées dans différents milieux (urbains et agricoles), auprès de différentes populations (couples, familles afro-américaines, familles monoparentales) et plusieurs degrés de fiscalité. L'objectif principal était alors de tester le comportement des travailleurs.

Ces expérimentations visaient à tester les comportements des citoyens vis-à-vis du travail s'ils touchaient un revenu garanti. Les chercheurs observèrent une désincitation plutôt faible au travail.

Ces expérimentations ont permis de noter une diminution du temps de travail de 1 à 8 % chez les hommes mariés, contre 15 à 20 % chez les femmes mariées, tandis que l'effet le plus fort fut constaté chez les mères isolées qui ont enregistré une baisse de 15 à 27 %.

² Dans son livre *Agrarian Justice* (1796), Paine évoqua l'idée d'une dotation inconditionnelle pour toute personne (homme ou femme) accédant à l'âge adulte et d'une pension de retraite inconditionnelle à partir de 50 ans.

³ Article 25.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

Selon Lionel-Henri Groulx, dans *Revenu minimum garanti*, un des ouvrages les plus complets sur le sujet, l'impôt négatif n'a donc pas eu un effet déterminant sur « l'éthique du travail » sur l'ensemble de la population masculine à faible revenu – les bénéficiaires n'ont pas quitté leur emploi en masse –, mais seulement sur une population restreinte. Selon lui, cela est lié aux difficultés pour un employé de modifier ses heures de travail vis-à-vis de son entreprise.

2)-Le concept a été expérimenté aussi par le **Programme Mincome** dans les années 1970 à **Dauphin-ville (Manitoba)** au **Canada**.

Contrairement aux expériences américaines, la particularité du programme canadien Mincome a été d'inclure l'ensemble des 10 000 habitants de Dauphin et quelques autres zones aux alentours dites « de contrôle », pour pouvoir comparer les résultats.

Outre que cette expérience a permis d'observer un effet très modéré sur la baisse du temps de travail (de 1 à 9 % maximum selon le type de personne), elle s'est aussi révélée utile pour effectuer des analyses sociologiques, comme l'explique la chercheuse canadienne Evelyn Forget dans un rapport intitulé *A town without poverty ?*

En analysant les archives des hôpitaux locaux, Evelyn Forget a constaté une baisse des hospitalisations, en raison notamment d'une réduction des cas de maladies psychologiques, ainsi que des accidents et des blessures. De même, en épluchant les archives des écoles, la sociologue s'est rendue compte que les enfants des familles de Dauphin étaient plus enclins à poursuivre leurs études au delà du 10e degré (lycée).

Cette expérience a ainsi mis en lumière des effets non prévus que nulle autre expérience n'avait pu jusque-là révéler. On ne peut ignorer que le coût d'une telle mesure serait également de nature à diminuer d'autres dépenses publiques.

3)-En 1976, l'**Alaska** a mis en place l'**Alaska Permanent Fund**, un fond souverain dont le capital est basé sur les revenus miniers et pétroliers de l'État, et dont les revenus alimentent depuis 1982 un dividende universel versé le 30 juin de chaque année.

En 2011, chaque résident d'Alaska a reçu 1 174 dollars.

4)-Une des expériences les plus récentes de mise en place d'un revenu garanti a été réalisée par la **Namibian Basic Income Grant Coalition** (Coalition namibienne pour le revenu de base), dans un village de Namibie. Durant deux années (2008-2009), les 930 villageois de moins de 60 ans d'Otjivero-Omitara, ont reçu ainsi un revenu de base mensuel (BIG, pour Basic Income Grant) représentant l'équivalent de 9 euros par mois, sans aucune autre condition que celle d'habiter le village, alors qu'un tiers des Namibiens vivent avec moins d'un dollar par jour.

Au bout de quelques mois d'expérimentation, la criminalité a baissé, la sécurité alimentaire de la population a augmenté, l'absentéisme scolaire a diminué, et des micro-entreprises se sont mises en place revitalisant le tissu économique et social du village. Globalement, les revenus des habitants du village ont augmenté de 29 %, soit plus que le revenu supplémentaire octroyé par le programme. Le chômage a également diminué dans le village.

5)-Au **Brésil**, la loi n° 10 835, approuvée sous le gouvernement Lula, prévoit d'étendre progressivement l'application du **programme Bolsa Família** (créé en 2003) jusqu'à l'instauration complète d'une allocation universelle.

En février 2008, près d'un tiers de la population brésilienne a bénéficié de ce programme. *Bolsa família* (bourse famille) est une prestation sociale qui vise à donner une bourse aux familles à faible revenu à condition que les enfants soient scolarisés. *Bolsa família* permet aujourd'hui à 12 millions de familles pauvres d'envoyer plus de 40 millions d'enfants à l'école.

Il ne s'agit ici que d'une forme détournée du concept du revenu de base puisque la Bolsa família est attribuée en fonction du revenu du foyer, contrairement au revenu de base testé en Namibie. Mais l'expérience démontre cependant la pertinence de l'approche du revenu universel : une approche incitative plutôt que coercitive, et universelle plutôt que conditionnelle.

6)- Inde En partenariat avec l'UNICEF et co-pilotés par le chercheur britannique Guy Standing et l'activiste indienne Renana Jhabvala, des projets pilotes de revenu de base sont en cours dans des villages ruraux de l'Inde depuis janvier 2011 sur une base de 200 roupies par mois par adulte et 100 roupies par enfant.

Près d'un an après le début de l'expérimentation, celle-ci a déjà révélé des résultats positifs sur la nutrition, la santé, l'éducation, les infrastructures et l'activité économique.

7)- Koweït

Le Koweït a démarré en février 2012 une expérience d'allocation universelle inconditionnelle concernant toute sa populations (1,155 millions d'habitants). Elle est cependant limitée dans le temps et prévoit 1 000 dinars/habitant (3 580 dollars/habitant).

8)-Singapour

En 2011, Singapour met en place un « dividende de croissance » redistribué à tous les singapouriens adultes.

9)-Royaume-Uni

Le gouvernement de Tony Blair a mis en place, en mai 2003, le *Child Trust Fund*, une mesure proposée afin de fournir à chaque enfant un « capital de base » à ses 18 ans.

10) La principauté de Monaco a, elle aussi, instaurée un revenu de base

A partir de 2014, chaque Monégasque touchera un revenu de base inconditionnel de 1 000 €.

Selon le Prince Albert :

« Ce n'est pas parce que les Monégasques vivent bien qu'il faut renoncer à toute amélioration de notre modèle social. D'ailleurs je vois autant le revenu de base comme un impact culturel que comme un moyen de lutter contre la misère. En faisant du droit au revenu un nouveau droit humain, le revenu de base est susceptible de créer une impulsion culturelle énorme. Il permettra à chacun de repenser son rapport au travail et favorisera le développement et la revalorisation d'activités non salariées. Peut-être que certains décideront de moins travailler et de consacrer plus de temps à leur passions, leurs projets professionnels ou personnels, de s'investir dans une cause ou s'intéresser à la politique. »

Il a souligné que c'est seulement une question de volonté politique.

« L'Europe compte 80 millions de pauvres et rares sont les pays où le chômage n'est pas un problème. Il est temps pour les dirigeants de prendre conscience que les gains de productivité réalisés ces dernières années rendent le plein emploi aussi superflu qu'inatteignable. Le revenu de base assurera donc la subsistance de ceux qui sont mécaniquement écartés du marché de l'emploi tout en les encourageant à créer de la richesse, matérielle ou sociale, hors du travail salarié ».

Interrogé par un journaliste sur le financement de la mesure, il a indiqué que ses équipes réfléchissaient au meilleur choix possible. « *Le revenu de base est tout à fait finançable, c'est juste une question de volonté politique*, a-t-il assuré. *Plusieurs voies sont explorées dont celle d'une hausse de la TVA ou de la taxe sur les hauts revenus. La mise en place d'une taxe carbone ou d'une taxe sur les transactions financières est également envisagée, tout comme un financement par création monétaire. Aucune piste n'est à écarter* », a-t-il précisé.

Reste à espérer que la décision monégasque inspirera les dirigeants européens.

-1.4-

Le véritable défi est l'Europe

Jusqu'ici on peut dire que le revenu de base est une ambition à long terme partagée par beaucoup, tandis que le revenu minimum est une approche plus à court terme déjà présente dans de nombreux pays européens.

La grande inconnue du revenu de base reste l'épineuse question du financement.

Non pas qu'il soit impossible (aucun économiste n'ayant réussi à le prouver), mais plutôt parce que les possibilités sont vastes.

Mais le revenu de base est un véritable défi, aussi bien culturel que financier, réalisé par un certain nombre d'initiatives dans le monde entier et également en Europe.

Le 14 janvier 2013 la Commission européenne a enregistré l'Initiative Citoyenne Européenne pour le Revenu de base inconditionnel, en lançant une campagne d'un an à travers toute l'Union Européenne.

Il faut maintenant récolter 1 million de signatures de soutien parmi les 500 millions de citoyens de l'Union Européenne, dans au moins 7 pays.

D'ores et déjà des citoyens de 15 États membres sont mobilisés pour cette initiative au sein du Comité de Citoyens Organisateur et de groupes locaux, nationaux et transnationaux.

Lorsque les organisateurs de cette Initiative Citoyenne Européenne auront rassemblé plus d'un million de signatures de soutien, la Commission européenne sera tenue d'étudier en profondeur cette initiative en auditionnant le Comité de Citoyens Organisateur.

On a demandé à la Commission d'encourager la coopération entre les États membres afin d'explorer le revenu de base inconditionnel comme pouvant être un outil pour améliorer leurs systèmes de sécurité sociale respectifs.

À long terme, l'objectif est d'offrir à chaque personne dans l'UE le droit inconditionnel à la sécurité de ses besoins matériels de base, propre à lui assurer une vie digne selon les termes des traités de l'UE et à lui permettre de participer à la vie sociale.

À court terme, il est demandé à l'UE de promouvoir des initiatives telles que des études pilotes (Art 156 TFUE), et d'examiner différents modèles du RBI (résolution du PE 2010/2039 §44).

De plus, fin février 2013, le Conseil de l'Europe a organisé une grande conférence sur le thème « **Pauvreté et Inégalités dans les pays des droits de l'homme : le paradoxe des démocraties** ».

Le programme a octroyé une belle place à l'idée du revenu de base inconditionnel.

À la présentation de la proposition du Conseil de l'Europe pour faire face à la crise, l'ensemble des intervenants a souligné que l'accès direct à des ressources financières était le meilleur moyen pour résoudre les problèmes d'inclusion sociale et de respect des droits et de pauvreté. « L'instauration d'un revenu de base - réclamée aujourd'hui par de nombreux jeunes européens y compris les jeunes diplômés, afin de pouvoir se consacrer à des activités citoyennes et faire face à la précarisation des conditions de travail - permet d'avoir accès à un revenu autorisant une vie digne même lorsque l'on perd son emploi ou que l'on traverse une période difficile, sans devoir patienter plusieurs mois avant de toucher une première allocation, ni avoir à supporter des procédures longues ou des traitements humiliants ».

Le revenu de base continue certes d'être perçu pour beaucoup comme une idée très radicale, voire utopiste. Malgré tout, le fait qu'une institution comme le Conseil de l'Europe ait pris au sérieux cette proposition est un signe encourageant. Comme le disait Guy Standing en conclusion de son intervention en section plénière :

« *Avant les gens nous riaient au nez, mais maintenant le monde change* ».

-2-

2.1

La réalisation du droit social dans l'Union Européenne : le traité de Lisbonne

Entre 1975 et 1980, dans le cadre de son premier programme contre la pauvreté, la Communauté Economique Européenne a mis en oeuvre un ensemble initial de projets pilotes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Ce premier programme a été suivi de deux autres (1985-1989 et 1989-1994). En 1992, le Conseil a adopté deux recommandations importantes : l'une portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale (92/441/CEE), et l'autre relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE). L'action communautaire dans ce domaine a, cependant, été constamment contestée, faute de fondement juridique.

Ce problème a été résolu grâce à l'entrée en vigueur du **traité d'Amsterdam** qui a consacré l'éradication de l'exclusion sociale en objectif de la politique sociale communautaire.

Mais c'est le **traité de Lisbonne** qui a renforcé la dimension sociale de l'Europe en introduisant des nouveautés dans les droits et les objectifs, ainsi que dans le contenu des politiques et les modalités de décision.

Le raisonnement est long et ardu, impliquant de copieux niveaux d'intervention réglementaire.

De nombreuses études ont abordé la question de la mise en œuvre de la politique sociale européenne et pour résumer, on peut dire que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est actuellement l'un des objectifs spécifiques de l'Union et des États membres dans le domaine de la politique sociale.

Les interventions en termes de droits et d'objectifs et l'attribution de nouveaux modèles de fonctionnement des organes constitutionnels de l'Europe, ont, aujourd'hui, une importance décisive.

La base juridique est donnée par :

- **l'art. 2 TUE** : *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.*

- **l'art. 3 TUE** : *L'Union établit un marché intérieur. Elle oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.*

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

- **l'art. 6 TUE** : *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.*

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités... L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.... Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux

- **l'art. 34 Traité de Nice - Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** - *Sécurité sociale et aide sociale*

1. *L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

2. *Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.*

3. *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

- **l'art. 9 TFUE** : *Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.*

- **l'art. 151 TFUE** : *L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux*

fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

À cette fin, l'Union et les États membres mettent en oeuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

- l'art. 153 TFUE : *En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: b) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166.... j) la lutte contre l'exclusion sociale;.... 2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil: a) peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;*

b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.... Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

- l'art. 352 TFUE : (ex-article 308 TCE) *1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.*

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.

4. Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.

Cette procédure a été prévue afin de donner la possibilité à l'Union d'intervenir sur toutes les questions « nouvelles » qui ne sont pas comprises dans le traité de Rome mais qui, cependant, entrent dans le cadre des objectifs communautaires.

Ainsi fragmenté, ce cadre offre à l'interprète une référence sûre à un modèle garantiste social et solidaire qui peut être analysé à travers la présentation des droits, des objectifs, du contenu des politiques et des modalités de décision.

§§§ DROITS

2.2.

La reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire : le Traité de Nice .

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a imprimé une accélération impressionnante à la reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire en vertu de trois interventions concurrents.

L'article 6 du traité, d'une part, a reconnu au Traité de Nice la même valeur juridique que les autres traités (paragraphe 1), d'autre part, il a décidé que l'Union adhère à la CEDH (paragraphe 2) et, enfin, il a ajouté que les droits fondamentaux garantis par la Convention, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, fassent partie des principes généraux du droit communautaire (paragraphe 3), alors que la version précédente de l'article. 6, paragraphe 2, du traité stipulait en fait simplement que ces droits soient respectés par l'Union.

L'action la plus évidente dans le domaine de la reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire est, bien sûr, l'introduction de la Charte des droits fondamentaux dans le droit primaire de l'UE.

Pour la première fois, en effet, les droits sociaux sont reconnus comme droits fondamentaux, brisant ainsi la dichotomie existant jusqu'alors entre les droits économiques et sociaux d'une part, et les droits civils et politiques, d'autre part.

Parmi les objectifs du Traité de Nice en vue de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, figure l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services.

Toutefois, la protection des droits reconnus par le Traité constitue une limite en raison de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres.

Les articles 51 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne définissent son champ d'application et la portée réelle des droits garantis :

Art. 51-1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives.

2. La présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités.

Art. 52- 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel des dits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

Cela signifie qu'elle ne peut pas être appliquée pour des questions qui ne sont pas soumises à la compétence communautaire.

Cette limite est d'autant plus évidente dans le domaine de la politique sociale, compte tenu que les traités ne donnent pas de compétence à l'U.E. en matière de droit social. Celui-ci reste de la seule responsabilité des États membres (art 151 et 153 TFEU).

Il faut remarquer aussi que la politique sociale constitue l'un des terrains privilégiés d'application du **principe de subsidiarité** : « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

Par conséquent, l'UE ne peut adopter d'actes contraignants nécessaires pour démarrer une vraie politique sociale communautaire. Pour cette raison, le rapprochement des législations nationales en la matière est généralement confiée à des directives sectorielles et à la méthode ouverte de coordination (MOC).

Les questions sociales demeurent en effet, pour l'essentiel, l'apanage des États membres qui ont particulièrement à cœur de faire respecter leurs compétences dans ce domaine.

§§§

2.3. La reconnaissance des droits sociaux dans l'acquis communautaire : la CEDH, la Charte sociale européenne, la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

On a vu que le traité de Lisbonne contient de grandes avancées en matière de protection des droits fondamentaux.

Ce rééquilibrage constitutionnel est particulièrement renforcé, avec l'adhésion à la CEDH et, plus particulièrement, avec la norme selon laquelle les droits fondamentaux garantis par la Convention et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie des principes généraux du droit communautaire (art. 6, par.2 et 3 TUE).

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH) mérite une mention spéciale.

Elle ne contient pas une liste de facteurs sociaux, économiques ou culturels. Cependant, à partir des années soixante-dix, la Cour EDH a commencé à interpréter largement le texte de la Convention et de ses Protocoles, afin d'assurer une protection complète des droits fondamentaux, en reconstruisant de manière interprétative également la protection de certains droits sociaux.

Ce qui apparaît, à partir de l'analyse de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, est certainement le rejet de la distinction classique entre les droits civils et politiques d'une part, et les droits économiques et sociaux d'autre part, avec la conservation de leur unité en intégrant même, à travers une analyse complète, les droits sociaux dans sa sphère de protection.

La principale limite à la garantie des droits sociaux au sein de la CEDH reste, en effet, l'incompétence *ratione materiae* de la Cour à juger les réclamations fondées directement sur les droits sociaux qui ne sont pas expressément prévues dans la Convention. « *Les juges n'ont certes pas consacré les droits sociaux, mais ils ont assuré une meilleure protection sociale de façon indirecte, en appliquant des droits civils dans le domaine social. Ils ont ainsi utilisé la technique [...] de la protection par ricochet.* »

Bien qu'il ne peut être affirmé que la Cour de Strasbourg soit un tribunal spécialisé dans la protection des droits sociaux, la ratification du Protocole 12 en 2005, énonçant le principe général de non-discrimination, pourrait entraîner des effets perturbateurs aussi pour la reconnaissance des droits sociaux.

Parmi les objectifs de l'UE (art. 6 TUE) en vue de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, figure l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services garantis par la **Charte sociale européenne** signée à Turin le 18 octobre 1961 et par la **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989** (art. 151 TUE) et aussi par les principes de la **Déclaration universelle des droits de l'Homme** (art. 6, par. 3 TUE).

Rappelons brièvement l'apport du droit international et européen à la identification des droits sociaux.

De nombreux textes mentionnent la nécessité de satisfaire les besoins élémentaires de l'individu. Au niveau international, tant l'article 25 alinéa 1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, que l'article 11 alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels font référence au droit à un niveau de vie *suffisant* ou *décent*.

- **L'apport de l'art. 25 Déclaration universelle des droits de l'Homme**

Les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ont acquis une force contraignante à travers deux conventions : le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) et le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) adoptés en 1966.

- **L'apport de l'art. 11 du Pacte (PIDESC)** : L'article 11. 1. du Pacte insiste sur ce point en rappelant que les États « *reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* ».

Toutefois, ce dernier article précise que « les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

Cette dernière formule constitue non pas l'un des prémices de la « mondialisation » elle-même, mais de ses effets et conséquences.

- **L'apport de la Charte sociale européenne** : La Charte sociale européenne a été adoptée en 1961 et les États membres de l'UE l'ont signée. Elle a été inspirée par les articles 22-25 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme.

Elle énonce principalement des droits relatifs au travail, au libre choix du travail et à des conditions de travail justes et équitables. Elle fait aussi référence à la sécurité sociale et à l'accès de tous aux services sociaux et médicaux.

En 1996, le texte fut modifié et huit dispositions ont été ajoutées comme le droit à un logement convenable, le droit à la protection contre la pauvreté ou l'exclusion sociale et la protection en cas de licenciement.

La Charte sociale européenne a une force contraignante et dispose d'un système de plaintes collectives.

Selon la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), la Charte sociale est « un véritable instrument d'impulsion de changement social dont la société civile est appelée à se saisir. »

Les droits inscrits dans la Charte sociale européenne ont été repris et affirmés dans la jurisprudence de la Cour de justice, la Charte sociale faisant partie des conventions internationales auxquelles les États membres de l'UE sont signataires.

La Charte de 1961 révisée en 1996 comprend :

l'art. 30 **Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :
à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;
à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.

L'art. 31 **Droit au logement**

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :
à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes

§§§
2.4

La justiciabilité des droits sociaux

La difficulté de définir le cadre dans lequel les citoyens peuvent invoquer ces droits au sein des institutions doit être dépend du problème de la justiciabilité des droits fondamentaux entendus comme des droits de « seconde génération ».

On a dit que la caractéristique primordiale d'un droit fondamental est d'être justiciable », c'est-à-dire susceptible d'être mis en œuvre par un juge », sinon ce n'est pas un droit fondamental « mais au mieux une finalité assignée à l'action de l'Etat ».

Les auteurs qui sont plutôt favorables à une meilleure protection des droits sociaux tentent de dépasser la définition stricte de la justiciabilité appliquée seulement aux droits civils et politiques.

Ils proposent d'éliminer la distinction droits civils et politiques/droits sociaux en la fusionnant dans une catégorie unique des « droits fondamentaux ». La formule n'accomplit pas le miracle d'unifier des régimes juridiques, mais il met en évidence le fait que tous les droits fondamentaux impliquent abstention et intervention de l'Etat.

Ces auteurs posent la question de la justiciabilité des droits sociaux sous un jour nouveau : celui du contrôle juridictionnel des obligations négatives et positives de l'Etat pour tous les droits constitutionnels fondé sur le paradigme de l'indivisibilité des fonctions : *tous les droits impliquent abstention (fonction négative de non violation) et mise en œuvre législative (fonction positive).*

Alors que le premier constitue un mode de protection connu des droits de l'Homme, celui des obligations positives serait encore à découvrir.

Comment le législateur concrétise et doit concrétiser, c'est-à-dire rend effectif et « doit rendre » effectif les droits sociaux ? Comment obtenir d'une personne publique ou privée le respect de ces droits ?

À la suite de la Charte, en réalité, l'Union européenne et les États membres ont l'obligation de promouvoir les droits et les principes qu'elle contient, à la fois en termes de protection des droits énoncés qu'en termes de garantie des principes, ils ont une obligation positive.

Les auteurs qui sont favorables au maintien de la définition stricte de la justiciabilité appliquée aux droits civils et politiques, justifient la distinction en raison de la « nature juridique » des droits sociaux dont ils attendent également des conséquences en termes de régime juridique.

La distinction est basée sur des questions de qualification entre les principes (par lesquels les droits sociaux sont exprimés dans le document) et les règles -rules- (qui expriment les droits à caractère contraignant immédiat).

Mais il a déjà été observé, à ce propos, non seulement dans la doctrine, que la distinction est susceptible de conduire à de nombreuses difficultés dans son application pratique.

Cette approche semble, en effet, refuser la question de la justiciabilité des droits sociaux dans la problématique plus générale de l'Etat de droit constitutionnel dans lequel les obligations du législateur comprennent désormais non seulement le respect des procédures et des formes imposées par la Constitution, mais aussi des obligations avec un contenu fixées par les règles et les principes constitutionnels.

Le Traité de Nice, entendu comme « dénominateur commun » et destiné à fonctionner comme un paramètre de « l'harmonisation cohérente », représente un moment important dans la construction de l'Europe sociale.

À cet égard, il est évident, toutefois, que dans le Traité de Nice, ne correspond pas encore, pour les droits sociaux, un niveau de protection comparable à la protection que l'ordre juridique européen confère aux droits économiques et de la liberté, car il manque un statut juridique qui leur donne une importance égale aux libertés économiques : statut que le droit européen n'a pas (encore) pu adopter.

Une première conclusion partielle ressort de cette analyse: l'existence d'un noyau de droits sociaux reconnus et protégés par tous les États membres de l'UE.

En particulier, il est clair que les droits sociaux en vertu des règles de l'U.E. sont un patrimoine culturel commun à tous les pays de l'UE.

L'interprète, en premier lieu la magistrature, est en effet confronté à un cadre de valeurs, d'objectifs et de principes qui a été très renouvelé par le traité, avec une projection forte au-delà de la dimension fonctionnelle et économique de l'intégration européenne, et avec une reconnaissance incontestable de la finalité politique et sociale de l'U.E, tandis que toute ces dispositions obligent les Etats à prendre des mesures destinées à favoriser, à prévenir et à réduire l'exclusion sociale en vue de son élimination progressive.

Une décision de la Cour de Cassation française (*Droit social* n° 2 février 2009), passée quasiment inaperçue, va dans ce sens.

Il s'agit, pourtant, d'une évolution juridique remarquable car il traite de la transposition en droit interne des normes internationales de protection des droits de l'homme.

En effet, la Cour de Cassation reconnaît, dans un arrêt de sa chambre sociale, l'applicabilité directe d'une des stipulations du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) - qui est pourtant une norme contenant des règles se référant aux droits de l'homme de « seconde génération » c'est-à-dire des droits de créances.

Mais surtout, la chambre sociale a soulevé d'office le moyen de l'inconventionnalité de la disposition en cause - ce qui rend la décision d'autant plus remarquable et constitue son principal apport.

§§§

2.5.

La reconnaissance du droit à des conditions minimales d'existence (*jus existantiae*)⁴.

Le droit à des conditions minimales d'existence correspond à un « noyau dur », à un socle fondamental surplombant les divers panels reconnus de droits sociaux.

Il peut toutefois se lire à deux niveaux : comme un droit à la sécurité matérielle ou comme un véritable droit au développement en faveur de l'individu.

La notion de « conditions minimales d'existence » renvoie en premier lieu à la nécessité de garantir un droit à une subsistance, autrement dit un droit de survivre (*jus existantiae*).

L'objectif est de prendre en compte des moyens d'existence non pas convenables mais minima, articulés au premier chef autour du fonctionnement biologique du corps humain.

Le droit au minimum comprend alors le droit de se procurer de la nourriture, un toit et des vêtements.

Ainsi, le Tribunal fédéral suisse a considéré, dans une importante décision de 1995, que la satisfaction des besoins élémentaires de la personne humaine, tels que se nourrir, se vêtir, et disposer d'un abri, représentait la condition même de l'existence humaine et du développement de la personne (« Le droit à des conditions minimales d'existence est un droit social. Il l'est d'abord parce que son but est indiscutablement social et parce que la responsabilité de l'Etat qui en découle l'est aussi : garantir à toute personne la satisfaction des besoins humains élémentaires en nourriture, habillement, logement et soins médicaux de base. S'il est vrai qu'un droit est social à partir du moment où il vient en aide aux personnes appartenant aux couches les plus défavorisées de la population, le droit à des conditions minimales d'existence mérite cet adjectif, car il est censé bénéficier aux personnes sans domicile fixe, aux chômeurs en fin de droits et aux autres exclus de notre société, comme les requérants d'asile déboutés, respectivement les réfugiés déçus » (Suisse, Trib. Féd., ATF 121, I, 367).

⁴ L'expression est de Giuseppe Bronzini: *Il diritto al reddito minimo garantito come diritto fondamentale europeo* par Bin Italia, Roma 2009.

A ce stade, la principale difficulté concerne l'identification plus précise des besoins de l'individu. Premier élément : le droit à l'alimentation auquel est parfois associé le droit à l'eau . Celui-ci, loin d'être synonyme d'un simple accès à une nourriture, se rapporte à l'accès à une «nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante».

C'est dans tous ces domaines que le droit à des conditions minimales d'existence apparaît comme un droit à la subsistance pour tous ceux qui ne peuvent se procurer eux-mêmes les moyens permettant de s'assurer une vie décente.

Ainsi, loin de se résumer à un droit à la survie, le droit à des conditions minimales d'existence est parfois défini comme un droit à un niveau de vie décent, c'est-à-dire convenable, ou encore acceptable.

D'un besoin de protection *physique*, essentiel et premier, on passe alors à un besoin de protection *sociale* : l'individu est désormais envisagé en tant qu'être social, qui a besoin non seulement d'eau et de nourriture, mais également de relations sociales pour se développer.

L'impératif de protection contre les conséquences dégradantes et avilissantes de la pauvreté est alors souvent mis en relation avec la dignité de l'être humain.

Envisagé à long terme, le droit au minimum vise alors à conférer une certaine autonomie à l'individu souffrant d'extrême pauvreté : l'objectif n'est autre que de lui permettre de recouvrer sa liberté, ici entendue au sens large.

Particulièrement explicite à ce sujet, le Tribunal fédéral suisse a rappelé, en 1995, que ce droit, destiné à éviter tout « état de mendicité indigne de la condition humaine », représentait la condition de l'exercice de tous les autres droits fondamentaux et ne pouvait voir sa portée limitée que dans des cas exceptionnels. Une idée essentielle apparaît alors explicitement dans le discours du juge : celui qui est démuné de moyens pour vivre ne peut pas profiter de ses autres droits fondamentaux, non seulement sociaux, mais également civils et politiques. Il ne fait en effet nul doute que pour être en mesure d'invoquer son droit à l'éducation, par exemple, mais également sa liberté d'expression, un individu doit avant tout manger à sa faim.

§§§

La justiciabilité du droit à des conditions minimales d'existence revêt ainsi un caractère objectif.

La jurisprudence allemande est à ce sujet particulièrement révélatrice.

Très tôt, la Cour administrative fédérale a reconnu à l'individu la possibilité d'exiger une interprétation de la loi en conformité avec le principe de dignité humaine.

Un peu plus tard, à propos d'une loi relative aux pensions versées à des orphelins handicapés, les juges constitutionnels ont déclaré que l'assistance aux nécessiteux faisait partie des « obligations évidentes » de l'État social.

Or, ce dernier implique une obligation d'assistance (*Schutz- und Fürsorgepflichtigkeit*), c'est-à-dire une obligation juridique *objective* imposant à l'État de garantir à la population une « protection sociale minimale » (« *soziale Mindestsicherung* »).

C'est dans ce même sens que la Cour de Karlsruhe s'est prononcée le 9 février 2010 dans sa décision *Hartz IV*.

Dans cet arrêt la Cour suprême de la République fédérale d'Allemagne a déclaré inconstitutionnelle la façon dont la loi avait identifié le niveau maximal de l'aide pour les pauvres.

Selon la Cour allemande, qui a fondé sa décision sur l'art. 1 de la Constitution qui stipule l'inviolabilité de la personne humaine et sur l'art. 20 qui définit la République fédérale d'Allemagne comme un état fédéral et sociale, le Parlement a seulement un devoir d'honorer ce droit en définissant des critères appropriés pour déterminer les ressources nécessaires à une existence minimale, mais il n'a pas le pouvoir de identifier le niveau maximal de l'aide.

Avec une nouvelle décision du 18.7.2012, la Cour suprême de la République fédérale d'Allemagne revient sur le «droit fondamental à une existence minimale pour la protection de la dignité humaine» basé sur les articles 1 et 20 de la Loi fondamentale, déjà avec la décision du 9.2.2010. Comme dans cette affaire, la Cour elle-même a réitéré l'importance de l'affirmation essentielle qui combine l'idée de la dignité de la personne avec le principe de l'État-providence, ce qui suppose, cependant, l'articulation des ressources publiques selon une hiérarchie des priorités et des urgences

Dans cet arrêt, entrent en jeu, les ressources allouées aux réfugiés ou demandeurs asile sur le territoire allemand par une loi de 93, qui accorde des aides en partie en nature et en partie sous forme d'argent.

Les prestations prévues par la loi de 1993 n'ont pas été augmentées, de sorte que les juges ont remis en cause le niveau de compatibilité des prestations en espèces versées par la Constitution fédérale telle qu'elle est interprétée en 2010 : elles sont insuffisantes pour assurer les « besoins vitaux » (*besoins de base*) des immigrants qui fuient les persécutions politiques dans leur pays d'origine.

La réponse de la Cour de Karlsruhe était affirmative. Sur la base des principes déjà établis, il a été souligné que le revenu garanti minoritaire est un droit fondamental qui ne peut être écarté et doit être assuré sur la base d'informations fiables et transparentes, ce qui implique que la nécessité d'une vie décente devrait être appréciée par rapport au niveau de vie de la République allemande, et non sur celle de leur pays d'origine.

Comme dans le cas des citoyens allemands le droit fondamental en jeu implique la protection non seulement d'un minimum de bien-être psychologique, mais aussi la capacité à maintenir des relations interpersonnelles et un minimum de participation à la politique sociale et culturelle. Par conséquent, il appartient au législateur de mettre constamment à jour les instruments législatifs fixés et les indices corrélatifs pour « tester » les besoins individuels.

Le jugement est imprégné de couleur humaniste et universaliste quand il cite que « la dignité humaine ne peut être relativisée par l'étude des migrations et des politiques » : le fait que les réfugiés reçoivent une aide ne peut pas être une raison pour les précipiter en-dessous du seuil vital.

Il est important de noter que selon la Cour constitutionnelle allemande un niveau garanti de bien-être « minimum » implique aussi nécessairement le versement d'un revenu monétaire, car les services d'assistance ou de protection sociale en nature ne sont pas suffisants.

Un pas supplémentaire a sans doute été accompli, par rapport à la précédente décision de 2010, vers l'universalisation du droit qui devient actif pour les citoyens non allemands et met davantage l'accent sur la communauté de sources internationales. Cela est démontré par le passage suivant : « le principe de l'État-providence défini à l'article 20 doit agir sur le législateur pour déterminer les montants réels en fonction des besoins actuels et réalistes des personnes. Par ailleurs, le législateur est également tenu par de nouvelles normes résultant du droit de l'Union européenne et du droit international » : les règles relatives à la garantie de revenu minimum de la Charte de Nice et de la Charte sociale européenne et les règles concernant le traitement des réfugiés.

Le droit à des conditions minimales d'existence présente à la fois un contenu indéterminé et un caractère fonctionnel, dès lors qu'il permet de jouir *d'autres* droits.

Quelle que soit la forme de justiciabilité dont le juge assortit le droit à des conditions minimales d'existence, il se reporte à des fondements qui varient d'un prétoire à l'autre, alors qu'il existe des juges, comme ceux italiens, qui n'ont pas encore trouvé un moyen de « prendre au sérieux » la question des droits fondamentaux comme le revenu minimum alors que plus de huit millions de personnes pauvres vivent en Italie.

2.6.

Le rôle de la Cour de justice de l'Union Européenne

La Cour de justice était le leader dans le développement de la protection des droits sociaux dans l'Union européenne, même si l'orientation libérale de la politique sociale européenne a été abondamment interprétée par la Cour.

Ses arrêts ont parfois donné aussi lieu à une extension des « droits des citoyens », au moins dans une certaine mesure.

Quatre arrêts de la CJUE ont été particulièrement remarqués comme allant à l'encontre de l'autonomie des régimes sociaux nationaux : Les affaires « Viking Line » (droit de grève contre liberté d'établissement), « Laval » (droit de grève contre liberté de prestation de services), « Ruffert » (droit des conventions collectives contre liberté de prestation de services) ainsi que l'affaire « Luxembourg » (protection des travailleurs contre liberté de prestation de services).

Les difficultés rencontrées pour légiférer dans le domaine social ont également conduit la Cour de justice à intervenir régulièrement en la matière pour pallier l'insécurité juridique née de l'absence de législation ou de dispositions trop floues.

Actuellement, les citoyens de l'UE bénéficient d'un certain nombre de garanties en ce qui concerne la reconnaissance et la protection de l'accès aux prestations sociales fournies par les différents États membres, qui ne repose pas sur une législation structurée, mais sur les normes d'interconnexion, tel qu'interprétées par la Cour de justice.

Le droit communautaire ne s'oppose pas à des systèmes nationaux de protection sociale parce qu'il n'y a pas de modèle communautaire de référence de *welfare state*.

La protection donnée par la Cour de justice repose donc sur le principe de non-discrimination, entendue comme l'illégitimité d'un traitement différent pour des situations similaires.

Mais, lorsque il n'y a pas de discrimination, parce que la relation se développe au sein d'un seul système national, qui traite de même tous les membres, la discrimination n'existe pas et donc le droit communautaire ne crée aucune contrainte.

L'attitude de l'Union vers les différents ordres sociaux nationaux est une sorte de solidarité, en sens que peu importe quel bénéfice droit/social la législation nationale choisit de protéger, à condition que le modèle de référence soit applicable à tous les citoyens sur une base non discriminatoire.

Le droit communautaire n'interfère pas dans les choix de politique sociale de chaque État.

A cet égard, la solidarité entre les États est considérée comme étroitement liée au principe de non-discrimination des personnes.

Le principe de non-discrimination est devenu l'une des pierres angulaires de la protection communautaire, à la fois pour la protection des quatre libertés fondamentales et dans le cadre de la reconnaissance des droits fondamentaux avec les droits sociaux.

Le principe de non-discrimination est en fait un principe transversal : il a été appliqué à tous les domaines du droit communautaire.

L'analyse de la jurisprudence sur la non-discrimination fondée sur la race, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, les congés payés, l'aide aux familles, le chômage et les étudiants, montre l'attention que la Cour porte à la possibilité d'assurer aux citoyens de l'U.E. un éventail de droits sociaux beaucoup plus large, droits qui, s'ils peuvent être définis comme fondamentaux, exigent cependant une forte intervention de l'État pour leur réelle exécution.

-3-

OBJECTIFS

3.1.

Le traité de Lisbonne assigne des nouveaux objectifs sociaux à l'Union européenne

Le traité de Lisbonne assigne de nouveaux objectifs sociaux à l'Union européenne :

- le plein emploi et le progrès social ; - la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations ; - la promotion de la justice ; - l'élimination de la pauvreté, etc.

L'objectif de l'économie sociale de marché, mis en place par l'art. 3 TUE, est basé sur l'idée de construire un marché commun, équilibré, qui met l'accent sur la cohésion économique et sociale et la justice sociale.

Disparues les références aux «fins mercenaires» le marché intérieur est passé de l'objectif ultime de l'intégration européenne, à un outil pour la réalisation de l'économie sociale de marché, notamment en termes de plein emploi et de progrès social.

Dans ce contexte, dans le cadre du projet européen, le traité est destiné à donner compétence aux institutions de la Communauté pour légiférer dans le domaine des services d'intérêt économique général en conformité avec le principe de compétences, d'organiser des systèmes d'intérêt général non économiques.

Dans ce sens, l'art. 14 du TFUE, prévoit la possibilité de délivrer des actes, selon la procédure ordinaire «*fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'exercer leurs fonctions*»,⁵.

L'insertion de la justice sociale parmi les objectifs du Traité, contribue cependant à optimiser le nouvel ordre de valeurs communes, comme la consécration du bien-être des peuples de l'Europe, l'affirmation de la Charte à mettre

⁵ Voir aussi l'art. 2 du Protocole 26 sur les services d'intérêt général

l'individu au centre de son action, et le renforcement de l'Union fondée sur l'idée de la dignité humaine et de la solidarité.

Cependant, la mise en œuvre effective des objectifs sociaux, suppose que l'Union soit équipée d'instruments réglementaires appropriés pour renforcer sa dimension sociale, à l'intérieur du projet économique.

Ces instruments, qui ont déjà été introduits par les traités antérieurs, pointent vers l'approche intégrée et la reconnaissance officielle de la concertation sociale tripartite, plutôt que sur la délivrance d'actes normatifs contraignants, en ce sens, ils sont définis des instruments de droit « faible » (*soft law*) contrairement au droit « fort » (*hard law*).

Le premier de ces outils met l'accent sur l'obligation de cohérence entre les politiques de l'U.E.

L'article 7 TFUE souligne la nécessité de concilier les objectifs des principes énoncés dans le sens transversal et ceux contenus dans les clauses d'intégration.

L'article 9 TFUE, l'autre clause sociale du traité, prévoit que, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prenne en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé.

Ceci signifie très concrètement que toute « loi » européenne qui serait contraire à ces objectifs pourra être annulée par la Cour de justice.

Cette formulation, cependant, n'a pas une justiciabilité immédiate.

Cela ne signifie pas que la clause ne peut pas être utilisée par la Cour de justice comme référence, mais elle ne peut pas fonctionner seule et doit être mise en rapport avec d'autres actes réglementaire, en veillant à ce que l'équilibre entre les objectifs économiques et sociaux dépendent, encore une fois, des considérations politiques.

3.2.

Le modèle social européen

Le Conseil européen de Lisbonne en l'an 2000 a reconnu le rôle du modèle social européen, en soulignant la nécessité d'une reformulation des formes traditionnelles de protection sociale et en demandant à chaque pays d'assurer la viabilité financière pour promouvoir l'inclusion sociale.

Après le lancement de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de mars 2000, le Conseil européen de Nice, qui s'est tenu plus tard la même année, a décidé que la coopération des politiques visant à lutter contre l'exclusion sociale serait fondée sur une méthode ouverte de coordination (MOC) combinant plans d'action nationaux et initiatives de la Commission en faveur de la coopération.

La méthode est construite autour: 1) d'objectifs communs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2) de plans nationaux de réforme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 3) de rapports communs sur l'inclusion sociale et d'un suivi régulier, d'une évaluation commune et d'un examen par les pays, et 4) d'indicateurs communs visant à mesurer les progrès et à comparer les bonnes pratiques.

Les États membres ont décidé de présenter régulièrement des plans de réforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir de juin 2001. Ils doivent être élaborés en fonction des objectifs retenus par le Conseil, notamment : promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services; prévenir les risques d'exclusion; aider les plus vulnérables; et mobiliser les acteurs concernés.

Parallèlement, la MOC a été également appliquée à d'autres secteurs de la protection sociale, à savoir la garantie de pensions adéquates et durables, la garantie des soins de santé et des soins de longue durée accessibles, de qualité et durables.

En 2005, la Commission a proposé de rationaliser les processus en cours et de donner un nouveau cadre à la MOC à l'égard de la protection sociale et des politiques d'intégration sociale («MOC sociales»).

Les objectifs généraux de la MOC en matière de protection sociale et d'intégration sociale consistaient à promouvoir : a) la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d'intégration sociale adéquates, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces; b) une interaction efficace et mutuelle entre les objectifs de Lisbonne (une plus forte croissance économique, plus d'emplois et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale), ainsi qu'avec la stratégie de développement durable de l'Union; et c) une gouvernance efficace, la transparence et la participation des parties prenantes à la conception, la mise en œuvre et le contrôle de la politique menée.

Comme prévu à l'article 160 du traité FUE, un comité de la protection sociale a été institué en l'an 2000 afin de promouvoir la coopération entre les États membres et la Commission. Le comité est composé de deux délégués de chaque État membre et de la Commission.

En adoptant sa recommandation du 6 mai 2009 relative à l'intégration active des personnes exclues du marché du travail, la Commission a appliqué la recommandation du Conseil n° 92/441/CEE et a déclaré que les États membres doivent «concevoir et appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'intégration active des personnes exclues du marché du travail, en combinant un complément de ressources adéquates des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité.»

La stratégie pour 2020 peut devenir une des étapes cruciales qui avait, parmi les principaux objectifs, celui de mettre en œuvre les mesures appropriées pour réduire le risque de pauvreté, à travers notamment la mise en place concrète de systèmes de revenu minimum dans tous les États membres.

L'une des principales innovations apportées par la stratégie «Europe 2020» est celle d'un nouvel objectif commun dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir réduire de 25 % le nombre d'Européens vivant au-dessous du seuil national de pauvreté et sortir 20 millions de personnes de la pauvreté.

Selon la communication de la Commission intitulée «*Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*» [COM(2010)758], la nouvelle initiative phare a pour objectif de «susciter l'engagement commun des États membres, des institutions européennes et des principales parties intéressées en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» et offre «la possibilité d'accélérer la coordination que les États membres ont mise en place de longue date dans le domaine de la protection et de l'intégration sociales, en particulier dans le cadre de la MOC sociale.»

Désormais, les États membres devront établir des rapports concernant les progrès réalisés sur la voie de l'objectif social de la stratégie «Europe 2020» dans leurs programmes nationaux de réforme, avec la possibilité pour la Commission et le Conseil d'adresser des recommandations spécifiques à un pays. un «avertissement politique» en cas d'inertie en application de l'art. 121 TFUE.

Il convient aussi de rappeler que 2010 a été célébrée comme l'«Année européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté».

En octobre 2011, la Commission a proposé un «programme intégré pour le changement social et l'innovation sociale» réunissant trois instruments en vigueur dans un unique programme intégré: *Progress* (coordination efficace des politiques entre les États membres dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale), *Eures* (diffusion des offres d'emploi à l'échelle transnationale et activité d'information, d'orientation et de conseil pour la recherche d'emploi sur tout le territoire de l'Europe) et l'Instrument européen de microfinancement *Progress*.

3.3

Mesures d'incitation

En décembre 2002, le PE et le Conseil adoptaient la décision 50/2002/CE établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre États membres afin de lutter contre l'exclusion sociale. Le programme couvrait la période 2002-2006 et disposait d'un budget de 75 millions d'euros. Entre-temps, un programme d'action communautaire spécifique pour lutter contre les discriminations ait été mis en place sur la base de l'article 13, paragraphe 2 (devenu l'article 19, paragraphe 2, du traité FEU); Il portait sur l'ensemble des domaines énoncés à l'article 13, à l'exception du genre, qui faisait l'objet d'un traitement distinct dans le programme communautaire pour l'égalité entre les genres.

En 2007, tous les programmes de financement de la Communauté dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales ont été intégrés au sein d'un cadre unique avec l'adoption du nouveau programme *Progress*.

Couvrant une période de sept ans, ce programme vise à rationaliser les dépenses et à améliorer l'impact des actions soutenues par la Communauté européenne.

Progress dispose d'un budget total de 743,25 millions d'euros, dont 30 % et 23 % sont alloués respectivement à l'insertion et la protection sociales et à la lutte contre les discriminations.

Le Fonds social européen (FSE) propose également des financements communautaires au service d'actions visant à lutter contre les discriminations et à aider les plus défavorisés à accéder au marché du travail.

3.4.

Stratégies de l'Union européenne pour des groupes spécifiques

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, l'Union européenne conçoit et met également en oeuvre des stratégies visant des groupes fragiles spécifiques.

Dans le cadre du suivi de l'Année européenne des personnes handicapées 2003, un **plan d'action en faveur des personnes handicapées** a été lancé constituant un cadre opérationnel pour la mise en place d'actions au niveau de l'Union entre 2004 et 2010.

En novembre 2010, la Commission a publié une communication intitulée «Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées». Elle était principalement axée sur l'élimination des obstacles rencontrés par les personnes handicapées pour participer à la société et à l'économie et sur la mise en oeuvre effective de la convention *ad hoc* des Nations-Unies.

D'ici à 2030, la proportion de personnes âgées d'au moins 65 ans devrait se situer entre 10,4 % et 37,3 % dans les Pays européens. Les données indiquent également que les personnes âgées sont trop souvent touchées par la pauvreté et la marginalisation.

Au cours des dernières années, l'Union a pris plusieurs initiatives pour promouvoir le débat sur les conséquences du changement démographique sur le plan économique, social et en matière d'emploi et pour encourager la coopération entre les États membres pour dégager les moyens d'assurer le bien-être d'une population vieillissante.

En outre, l'année 2012 a été proclamée «Année européenne du vieillissement actif» afin de sensibiliser aux perspectives et aux défis de l'allongement de la durée de la vie, ainsi qu'aux meilleurs moyens d'y faire face.

Constatant l'augmentation continue du nombre de jeunes sans emploi, la Commission s'est prononcée, fin décembre 2011, pour une action immédiate en adoptant l'« Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes » (COM(2011)0933).

Il s'agirait d'allouer des fonds aux autorités nationales et de leur apporter un soutien dans les politiques menées. Cette initiative les aiderait aussi à proposer aux jeunes des emplois et des perspectives, notamment au moyen de «programmes de garantie d'emploi» (en facilitant l'accès des jeunes à un emploi, un enseignement ou une formation quatre mois après leur sortie de l'école), ou de l'initiative «Ton premier job EURES» (en aidant les jeunes à trouver leur premier emploi à l'étranger).

3.5-

Rôle du Parlement européen

Le PE a souvent adopté des résolutions dans le but de renforcer l'action de l'Union pour améliorer les conditions et les perspectives des personnes socialement défavorisées. Plusieurs rapports récents du PE soulignent l'importance des emplois de qualité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tout en rappelant que la pauvreté des travailleurs n'est pas rare dans les sociétés européennes.

Le PE estime qu'un revenu minimum (à un niveau égal à moins 60 % du revenu moyen de l'État membre concerné) et des salaires minimaux décents (supérieur aux seuils de pauvreté) sont des instruments efficaces de protection des personnes contre le dénuement et la marginalisation. Il invite les États membres à échanger leurs expériences sur le sujet, avec le soutien de la Commission (résolution du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (T7-0375/2010)).

Le PE estime que les États membres devraient «garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de la vie, et réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale, en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail», en particulier pour les groupes défavorisés comme les travailleurs âgés, les personnes souffrant d'un handicap et les minorités telles que les Roms.

Il a demandé, par ailleurs, d'améliorer le processus de «MOC sociale» et d'accorder un rôle prépondérant à la composante sociale des stratégies «Europe 2020» et de Lisbonne, tant au niveau national qu'à celui de l'Union. Il a aussi appelé le Conseil et la Commission à entamer des négociations pour un accord interinstitutionnel prévoyant la participation du PE au processus (résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (T6-0371/2009)).

Enfin, dans sa résolution du 15 novembre 2011 sur la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (T7-0495/2011), le PE a demandé instamment que la réduction de la pauvreté et l'insertion sociale occupent

une place centrale dans les efforts nationaux au cours des prochaines années, car la réduction de la pauvreté est le principal moyen pour assurer la croissance économique future et pour prévenir l'augmentation des inégalités sociales et les troubles sociaux.

Le PE déplore que la pauvreté et l'exclusion sociale liées au sexe soient ignorées dans la plateforme. Il renouvelle son appel en faveur de niveaux de salaire décents et des régimes de revenus minimums dans chaque État membre, et invite ces derniers à appliquer le programme de distribution de denrées alimentaires aux personnes démunies vivant dans l'Union européenne en préservant son budget initial. Enfin, il incite à adopter la directive sur l'égalité de traitement en dehors de l'emploi (COM(2008)0426).

Il demande aussi à la Commission de veiller à ce que les politiques d'austérité convenues avec les États membres ne remettent pas en cause la poursuite de l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté.

A partir de ces considérations, le Parlement européen a invité la Commission à l'appui de ses autres expériences, en tenant compte des *meilleures pratiques* revenu minimum existant comme un objectif européen commun, comme un «pilier de la stratégie de européenne active», parce que une *«aide au revenu adéquat est un élément important des politiques d'inclusion, comme pour ceux qui sont exclus de la protection sociale et des allocations de chômage, le salaire minimum est peut-être la seule façon d'échapper à la pauvreté»*.

3.6.

Systèmes et modèles de protection du revenu minimum garanti dans les pays européens

On a dit que le revenu minimum existe aujourd'hui, même si de manières très différentes, dans presque tous les pays de l'Union européenne. Seules la Grèce, la Hongrie et l'Italie n'ont pas de revenu minimum.

Dans la plupart des États membres, le revenu minimum est une forme de soutien fondé sur l'évaluation des besoins et l'état de nécessité et s'adresse en particulier aux personnes qui ne travaillent pas.

Bien que le revenu minimum ait subi de nombreuses réformes dans le temps, c'est encore la mesure qui a le mieux réussi, même en temps de crise économique, pour contrer le risque d'exclusion sociale.

Les conditions les plus communes de choix des bénéficiaires sont l'âge, la résidence, le manque de ressources financières et la recherche de travail.

Dans de nombreux pays, les systèmes de revenu minimum sont pris en charge par d'autres mesures complémentaires, comme la maison, les enfants, l'éducation, etc.

Ces différences se reflètent dans la complexité et la diversité des régimes de revenu minimum qui varient d'un pays à l'autre et, parfois, même au sein d'un même pays. Toutefois, cela n'a pas empêché de procéder à une classification basée sur les outils, les méthodes d'accès aux prestations, les moyens de financement, les formes d'organisation, la durée et les conditions de conservation de la prestation.

Sur cette base, nous pouvons identifier quelques lignes communes et quatre macro-systèmes : le modèle scandinave (ou social), le modèle anglo-saxon (ou libéral), le modèle continental et le modèle méditerranéen.

À son tour, *également* les mesures du revenu minimum peuvent se résumer en quatre catégories :⁶

1)-Mesures universaliste : Il s'agit de mesures relativement simples, destinées à tous ceux qui démontrent à travers le *test de moyens*, ne pas avoir les moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.

Bien que parmi les pays qui ont ce programme (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède) il existe des différences concernant le montant de la prestation, les formes de conditionnement au travail, la durée des prestations, etc., la base qui les unit est d'assurer une «base économique», également accompagnée d'autres mesures.

⁶ Source: H. Frazer, E. Marlier *régimes des revenus minimum dans l'UE* octobre 2009. Au nom de la Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

2)- Mesures de base avec plusieurs variables: programmes qui ont développé un réseau de différentes interventions et destinés à des groupes sociaux aussi divers que les familles monoparentales, les malades, les handicapés, les chômeurs, les retraités à faible revenu, les jeunes, etc. Ils sont généralement accompagnés de mesures de dernier recours et sont donc capable de couvrir la plupart de ceux qui ont un besoin urgent de soutien. Le revenu minimum dans ce cas est également accompagné de nouvelles additions (France, Espagne, Irlande, Malte, Royaume-Uni).

3)- Mesures où le minimum est discrétionnaire : C'est plutôt un régime limité à l'admissibilité au bénéfice de la couverture économique. C'est parce que le niveau de *test de moyens* d'accès est très limité (Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Slovaquie).

4)- Mesures limitées ou partielles : (Grèce, Bulgarie, Italie, Hongrie) les mesures sont fragmentées et partielles, limitées à certaines catégories sociales et ne garantissent pas ceux qui ont des besoins économiques urgents. Les pays n'ont pas développé de modèles de revenu minimum. Dans ces pays, la protection sociale est fragmentée et affaiblie: elle n'est une mesure universelle. Il existe seulement une certaine forme de garantie pour certaines catégories sociales spécifiques. Dans ces pays, l'intervention est très limitée et ne peut pas prendre de mesures en faveur de ceux qui ont un besoin urgent de soutien du revenu.

Quelques exemples.

En **Belgique** le revenu d'intégration (*revenu d'intégration*) est la formule utilisée pour désigner le salaire minimum et a remplacé le précédent *Minimax* (minimum vital). La durée est illimitée ou du moins jusqu'à l'acquisition d'autres sources de soutien et on doit démontrer une volonté de chercher du travail. Le cumul de ces revenus avec d'autres ressources est possible, mais dans certaines limites. En plus de cette base monétaire, d'autres mesures sont attribuées aux bénéficiaires comme l'aide au logement, les transports, les activités culturelles, etc.

En **Hollande** l' *Algemene Bijstand* (aide sociale) couvre les mesures de revenu minimum, y compris celles destinées aux jeunes et vise à soutenir ceux qui ne parviennent pas à satisfaire leurs propres besoins ou qui n'ont pas d'autres revenus. Il a plusieurs destinations et interventions, des jeunes aux chômeurs pauvres de longue durée et des solutions différentes sont également présentées pour chacun de ces groupes sociaux. La durée est illimitée, mais les personnes qui reçoivent ces prestations doivent démontrer qu'ils cherchent un emploi. En plus du revenu minimum, elle fournit des compléments pour le logement, les enfants, les soins de santé, etc. Il existe aussi une mesure spécifique pour ceux qui sont des artistes (qui s'appelle *wik*) visant à fournir une base économique pour le temps dédié à la création artistique, une reconnaissance de la «durée du travail créateur» sans être obligé d'exercer d'autres emplois pour survivre.

Dans les pays **scandinaves**, les soins de base sont un droit individuel et agissent comme un réseau de protection sociale accordée aux personnes privées de moyens économiques suffisants. Fondamentalement, tous les résidents qui en ont besoin ont le droit de recevoir un revenu et d'avoir accès à d'autres prestations sociales.

Au **Danemark**, le revenu minimum est considéré à la fois comme une mesure d'aide sociale (*Kontanthjælp*) et comme une contribution à « commencer une vie qui lui est propre » (*starthjælp*). Le droit est subjectif et est calculé différemment en fonction de la famille ou de l'âge. La durée est indéterminée ou jusqu'à l'amélioration de l'individu. Dans ce cas aussi il existe d'autres avantages pour le soutien médical et dentaire, pour le loyer, l'éducation des enfants, etc.

En **Autriche** la *Sozialhilfe* est une mesure de soutien ; elle est également disponible sans prouver d'avoir travaillé, mais on doit démontrer que l'on cherche activement un emploi sauf pour certains groupes sociaux (*plus* de 60 ans, par exemple). Le but de cette mesure est de «garantir une vie décente et l'amélioration de l'individu». Il existe aussi des avantages supplémentaires pour des biens et services.

En **Allemagne**, il existe une intervention pour les chômeurs, sous réserve de la *condition de ressources*. Une autre (*Sozialhilfe*) est sur une base économique destinée à ceux dont les ressources financières ne permettent pas

d'atteindre une norme minimale acceptable et comprend une aide non remboursable (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). C'est un droit subjectif également destiné aux autres membres d'une unité familiale. La durée est illimitée jusqu'à l'amélioration de leur condition et même les mineurs y ont droit. Ceux qui sont capables et ont la possibilité de le faire, doivent chercher du travail. En plus des bénéficiaires, elles sont également prévues pour d'autres mesures de soutien comme la maison, le loyer, le chauffage, les meubles, etc.

En **France**, à côté des interventions en faveur des chômeurs (l'« *Allocation de Solidarité Spécifique* et l'*Allocation d'Insertion*), un nouveau système a été introduit en 1988 : le *Revenu minimum d'insertion*. Il est destiné à ceux qui étaient en dessous d'un certain seuil et souhaitent travailler ou se former. En 2009, la réforme de la politique sociale a mis en place une nouvelle mesure : le RSA (*Revenu de Solidarité Active*). Ce revenu vise à garantir un revenu minimum à ceux qui n'ont pas d'autres revenus. Le droit est individuel, mais il tient aussi compte de la situation et du patrimoine familial pour le calcul des montants. Dans ce cas aussi existe une obligation de recherche d'emploi ou de démarrage d'activité professionnelle. En plus de cet avantage économique, avantages supplémentaires pour des biens et services .

En **Irlande** ils existent des mesures du revenu minimum (*allocation de demandeur d'emploi e allocation d'étude*) pour les chômeurs et les jeunes qui ont terminés les études, mais aussi le citoyen qui accepte un emploi peut continuer de réclamer des prestations (comme le *retour au travail Allocation*) pendant plusieurs mois après le début de son activité professionnelle. Mais pour la plupart, ce sont les *aides bien-être complémentaires*, des mesures du revenu minimum, qui fournissent chaque semaine des revenus à des personnes qui n'en ont pas. En plus de ces différentes mesures, il en existe d'autres pour le paiement du loyer, du chauffage, de la nourriture et des vêtements, de la réinsertion scolaire, des soins de santé, etc.

En **Grande-Bretagne** : il existe différentes mesures de soutien au revenu pour les familles, les enfants ou les personnes comme *les allocations familiales* . Les transferts sont affectés à l'entretien d'un enfant et ne sont pas liés au revenu familial, ou à l'âge des enfants. Le but principal est de soutenir les personnes pendant les périodes de transition du chômage vers l'emploi et, également, encourager l'acceptation du travail à temps partiel. Mais la mesure du revenu minimum de protection sociale universal est le *soutien du revenu* . Il est conçu pour ceux qui ne travaillent pas ou qui ont des revenus inférieurs au minimum prescrit. C'est un droit individuel, accompagné de quelques compléments en fonction de la situation familiale. La durée de cette prestation peut être illimitée et elle est versée à partir de 16 ans. Un bénéficiaire de la prestation a également droit à des aides pour les soins médicaux, les cantines scolaires, l'aide au logement, etc.

-4-

4.1.

Revenu de base, une proposition pour l'Europe en crise

On a vu que le Traité de Nice a créé une sorte de «constitutionalisation» des droits sociaux et - en particulier avec son art. 34 - le *revenu de base*- défini comme un droit à *la libération de la pauvreté* et de *l'affirmation de la dignité humaine* – il est devenu incontestablement un droit social fondamental de stature européenne, avec toutes les conséquences que cette situation entraîne.

Au début des années 90, certains auteurs se sont engagés à préfigurer la dimension sociale de la citoyenneté européenne.⁷

Cette hypothèse a lancé l'image d'un *euro-stipendium* .

⁷ Philippe Schmitter et Michael Bauer s'étaient aventurés dans des études de faisabilité pour la couverture du minimum viable pour les plus démunis en Europe, en grande partie grâce aux ressources déjà utilisées pour la politique agricole commune.

Dans la crise internationale actuelle, cette idée semble destinée à être relancée. Pour lutter contre *le dumping social*, l'UE pourrait assumer la responsabilité directe d'un *Revenu de base* grâce à ses ressources propres.

Le *Fonds pour les victimes de la mondialisation économique*, qui aide les chômeurs et fondé sur l'art. 159 du traité UE, pourrait être utilisé pour une telle mesure.

L'Union européenne dispose aussi d'autres **instruments financiers en matière sociale**.

Le **programme Progress**, programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale, permet également à l'Union de soutenir financièrement la promotion des actions de formation et de retour à l'emploi dans les États membres, ainsi que des projets innovants de lutte contre la discrimination dans le monde du travail. Instrument efficace de la méthode ouverte de coordination, il est notamment censé favoriser l'échange de bonnes pratiques entre États membres. Doté de 657,6 millions d'euros pour la période 2007-2013, ses crédits sont répartis en cinq sections : emploi, protection et inclusion sociales, conditions de travail, diversité et lutte contre les discriminations et égalité entre les femmes et les hommes.

Il faut, toutefois, signaler, avant de conclure, que la stratégie dite « Europe 2020 » et son principal programme social, la « plateforme pauvreté », revêtent encore à ce jour un caractère marginal.

Depuis le premier trimestre 2012, les services de la Commission européenne ont déjà accepté que les objectifs de réduction de la pauvreté dans l'Union ne soient pas atteints.

4.2

CONCLUSIONS

Il existe une base juridique pour la reconnaissance internationale du revenu de base

La mondialisation, l'élargissement, la crise économique, les phénomènes de hausse du chômage - les stars de la dernière décennie - ont mis en évidence l'insuffisance des systèmes de protection sociale.

La crise a ouvert un débat important sur l'opportunité d'une réévaluation de la réglementation dans ce domaine basée sur l'existence d'une reconnaissance plus ou moins juridique du droit d'exister comme droit fondamental qui doit être protégé.

Au niveau européen, le revenu de base, comme traduction d'un *jus existantiae*, a eu des résultats importants (presque constitutionnels) pour le droit de l'Union européenne.

Ces dernières années ont en effet produits plusieurs déclarations et « recommandations » programmatiques et politiques, ainsi que des résolutions du Parlement.

Même au niveau réglementaire, il existe maintenant plusieurs confirmations : du Traité de Nice à la Charte sociale européenne, de la Charte des travailleurs communautaires à celle des principes communs de flexicurité.

Selon la nouvelle méthode ouverte de coordination (MOC) – qui porte sur la comparaison des meilleures pratiques (best practises) pour trouver des terrains d'expérimentation communs sur des objectifs à long terme - la priorité a été donnée, en particulier, aux expériences de flexicurité scandinaves et d'Europe du Nord, qui fournissent, sous forme de revenu direct et indirect, le droit - pour tous - d'obtenir les moyens nécessaires pour une existence libre et digne.

Ce principe de « flexicurité » - identifié comme l'un des piliers du renouvellement et de l'universalisation de l'appareil du bien-être (welfare state) - a été adopté en 2006 dans le Livre vert de la Commission européenne sur la « modernisation du droit du travail » et plus tard, en 2007, dans le document du Conseil européen sur les principes communs de flexicurité qui couvrent le revenu de base, approuvé à l'unanimité.

Depuis 2008, la Commission européenne a commencé à intervenir de façon plus décisive contre les pays qui continuent d'ignorer la lutte de l'Europe contre les signes d'exclusion sociale, dont le premier pilier est la couverture universelle des besoins fondamentaux.

Ainsi, le P.E. a demandé instamment que la réduction de la pauvreté et l'insertion sociale occupent une place centrale dans les efforts nationaux au cours des prochaines années, car la réduction de la pauvreté est le principal moyen d'assurer la future croissance économique et de prévenir l'augmentation des inégalités sociales et les troubles sociaux.

Sur un plan strictement juridique le droit à la sécurité du revenu, entendu comme une protection contre la pauvreté, est officiellement reconnue comme un droit social fondamental protégé par l'U.E.

Le Traité de Nice créé donc un lien très fort entre la sécurité et la dignité qui est l'un des principes fondamentaux de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui a étendu sa protection à tous les résidents permanents «tous ceux qui ... »⁸ Et pas seulement pour les citoyens et les travailleurs.

⁸ L'article. 22 de la Déclaration se lit comme suit: «Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale et à la réalisation, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque Etat, de la vie économique, sociale et culturelle indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité. ».