

Mission des relations européennes
Internationales et de la coopération



Les minima sociaux au sein de l'union européenne

Catherine Collombet
Anna Hiltunen
Frédérique Leprince
Laurent Ortalda

Caisse nationale des Allocations familiales,
Mission des relations européennes, internationales, et de la coopération .

Décembre 2020

Table des matières

1.	L'ACTUALITE DU SUJET AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE ET LES NOIONS DE « REVENU MINIMUM »	3
1.1.	L'actualité du sujet au niveau de l'Union européenne.....	3
1.2.	La notion de « revenu minimum ».....	4
1.3.	Des traits communs aux différents systèmes de minima sociaux au sein de l'UE.....	4
2.	UNE FORTE HETEROGENEITE DES SYSTEMES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	5
2.1.	La périodicité de la réévaluation du droit au minimum social	5
2.2.	Une grande dispersion en termes de montants.....	5
2.2.1.	Une forte variation du PIB consacré par chaque État à la lutte contre la pauvreté	5
2.2.2.	Les montants de base au regard des indicateurs de pauvreté	7
2.2.3.	La prise en compte des personnes vivant en couple	8
2.2.4.	Les majorations en cas de situation de monoparentalité	9
2.2.5.	La part enfant	10
2.3.	Le versement aux jeunes adultes.....	11
2.4.	Deux autres paramètres différents selon les pays.....	11
2.4.1.	La condition de résidence préalable	11
2.4.2.	Le recours à l'obligation alimentaire et la récupération sur succession	11
3.	UNE TENDANCE AUX REFORMES.....	12
3.1.	Plusieurs tentatives de simplification engagées avant la crise de la Covid-19.....	12
3.2.	Les réformes ont été poursuivies et amplifiées avec la crise de la Covid-19.....	13
3.2.1.	La création du revenu minimal garanti en Espagne	13
3.2.2.	Des mesures ponctuelles sur les minima sociaux assez rares	13
3.2.3.	De nombreux ajustements des prestations existantes	13
3.2.4.	Malgré la crise sanitaire, une ambition modérée sur le renforcement des minima sociaux	13
	ANNEXE 1. La réforme de l'Universal Credit au Royaume Uni	15

Synthèse

Dans un contexte de crise sanitaire, les minima sociaux constituent un « filet de sécurité » important. Le revenu minimum est défini de la manière suivante par la Commission européenne : « *il couvre les besoins essentiels en situation de dénuement. Il est non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale* ».

Tous les pays de l'Union européenne sont dotés de minima sociaux subordonnés à une condition de ressources et assortis d'obligations de disponibilité et de recherche active d'emploi. Pour autant, les minima sociaux sont très hétérogènes : périodicité de la réévaluation des droits, montant de l'allocation, durée préalable de résidence, ... En outre, la dimension familiale (prise en compte du couple, majoration pour les enfants présents au foyer ou situation de monoparentalité) est diversement traitée d'un pays à l'autre. Onze pays - dont la France - se caractérisent par un système de minima sociaux plutôt complexe mais dont la couverture s'avère alors plus complète.

L'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark ont engagé des réformes visant toutes à une simplification des dispositifs existants. La crise sanitaire a conduit l'Espagne à anticiper la mise en place du revenu minimal garanti. De nombreux pays ont préféré procéder à une évolution des allocations existantes ou débloquer des aides d'urgence. Le renforcement de la protection du revenu minimum constitue l'une des priorités de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne mais l'ambition des Etats à renforcer les minima sociaux est restée modérée.

Compte tenu des actualités récentes sur le sujet au niveau de l'Union européenne, la présente note se propose de dresser un rapide panorama des principales caractéristiques des minima sociaux mis en place par les États membres de l'Union européenne ainsi que des principales évolutions de ces derniers en réponse à la crise de la Covid-19.

L'expérience du Royaume-Uni étant intéressante avec l'« Universal Credit », les comparaisons ont porté sur l'ancienne Union européenne avec 28 pays.

Elle traitera des minima sociaux généraux (comme le RSA en France) et non des minima catégoriels (comme l'allocation d'adulte handicapé, le minimum vieillesse en France ou l'allocation de solidarité spécifique par exemple).

1. L'ACTUALITE DU SUJET AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE ET LES NOTIONS DE « REVENU MINIMUM »

1.1. L'actualité du sujet au niveau de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union Européenne a adopté le 9 octobre dernier des conclusions relatives au renforcement de la protection par le revenu minimum afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la pandémie du Covid-19 et au-delà. Il invite notamment les États membres à ne ménager aucun effort pour s'assurer que leurs systèmes nationaux fonctionnent de manière adéquate afin de parer aux conséquences négatives de la crise de la Covid-19. Il les invite également à combler les lacunes en matière de revenu minimum.

D'après la définition du Socle européen des droits sociaux¹, « des prestations de revenu minimum adéquat doivent être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti. Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré) intégrer le marché du travail ».

1.2. La notion de « revenu minimum »

La notion même de revenu minimum (minimum social en France) recouvre des réalités très différentes selon les pays. Les appellations sont multiples.

Considérée comme un « filet de sécurité », la notion de revenu d'assistance est la plus souvent évoquée ou encore celle de « garantie de ressource minimum ».

La définition retenue par la Commission européenne est la suivante : « *le revenu minimum couvre les besoins essentiels en situation de dénuement. Il est non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale* ».

Par ailleurs² d'après le rapport établi en 2017 à destination de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen :

- 13 pays ont des systèmes relativement simples et complets (Danemark, Espagne³, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède) ;
- 11 pays, dont la France, qui est sans doute un des systèmes les plus complexes mais aussi complets, ont développé un ensemble complexe avec différents dispositifs (Allemagne, Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Irlande, Lituanie, Malte, République tchèque, Roumanie, Slovaquie) ;
- Pour les autres pays, (Autriche, Chypre, Croatie, Lettonie), la distinction ne paraît pas si claire.

La France fait partie des 11 pays à ensemble complexe de minima sociaux. Elle n'est donc pas isolée dans le fait qu'elle propose une multiplicité de dispositifs ciblés sur des catégories particulières.

1.3. Des traits communs aux différents systèmes de minima sociaux au sein de l'UE

En tant que prestations non-contributives, ces minima sociaux sont en règle générale financés par les impôts.

Dans tous les pays, l'accès à ces aides est subordonné à une condition de ressources et assorti d'obligations de disponibilité et de recherche active d'emploi pour les bénéficiaires qui sont en capacité de travailler.

¹ Adopté solennellement à Göteborg en 2017 par les trois institutions européennes, le Socle européen des droits sociaux comprend une liste de 20 principes sociaux qui font partie de l'acquis social européen mais qui nécessitent l'adoption de mesures au niveau européen, national ou local afin d'en assurer la mise en pratique. La Commission s'est engagée à présenter en début 2021 un plan d'action du Socle sur la base de la consultation qui est actuellement en cours.

² Répartition établie à partir du rapport du Parlement européen sur les revenus minimum (European Parliament, Minimum income policies in EU member states (2017), p.65-66

³ En tenant compte de l'instauration de l'universal crédit au Royaume-Uni et de l'adoption du revenu de citoyenneté en Italie et du revenu minimum vital en Espagne, ces trois pays ont été classés dans la catégorie des pays avec un système simple/complet

Ces aides ne sont ni imposables, ni assujetties à cotisations sociales sauf au Luxembourg.

Leur bénéficiaire n'est en principe pas limité dans la durée.

Le Danemark, la Lituanie et la République tchèque sont les seuls pays à pratiquer des réductions du montant de l'allocation selon la durée de perception.

2. UNE FORTE HETEROGENEITE DES SYSTEMES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Tous les pays de l'Union Européenne disposent de systèmes de minima sociaux.

Leurs paramètres sont toutefois assez hétérogènes, que ce soit au niveau de la périodicité de la réévaluation du droit (2.1.), de leur montant et des modalités de calcul de celui-ci (2.2.), de leur âge d'ouverture (2.3) ou d'autres paramètres comme les conditions de résidence préalables ou le recours à l'obligation alimentaire ou à la récupération sur successions (2.4).

2.1. La périodicité de la réévaluation du droit au minimum social

Dans la plupart des pays, le droit est ouvert sans condition de durée, même suite à la première demande. Les demandeurs sont cependant tenus de signaler immédiatement tout changement dans la situation financière du ménage, sous peine de sanctions.

En Estonie, en République tchèque et en Finlande les prestations de revenu minimum sont accordées en règle générale pour un mois, après quoi les demandes peuvent être renouvelées sans précision de durée.

Les prestations sont versées pour des périodes renouvelables au terme desquelles la situation du bénéficiaire est réévaluée :

- 3 mois (France, Lettonie, Lituanie)
- 6 mois : Grèce, Pologne, Roumanie
- 12 mois : Allemagne, Belgique, Croatie, Luxembourg, Malte, Portugal

Avec une réévaluation tous les trois mois (comme la Lettonie et la Lituanie), la France apparaît comme un des pays où celle-ci est la plus fréquente.

2.2. Une grande dispersion en termes de montants

2.2.1. Une forte variation du PIB consacré par chaque État à la lutte contre la pauvreté

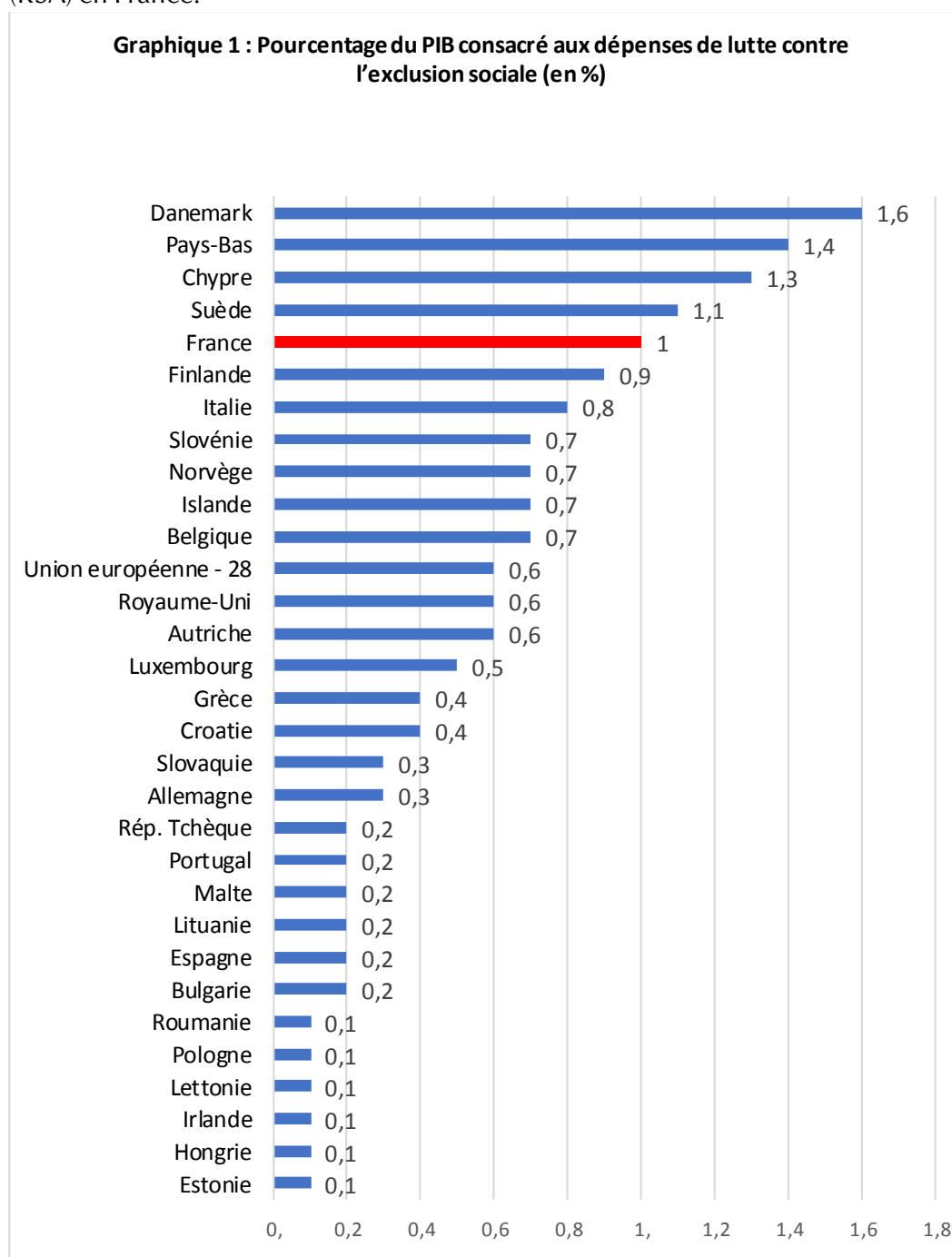
Les données d'Eurostat permettent de comparer la part du PIB consacrée par chaque État aux dépenses de lutte contre la pauvreté (Graphique 1). En moyenne, les États de l'Union européenne y consacrent 0,6% de leur PIB. C'est le Danemark qui y consacre la plus grande part devant les Pays-Bas (respectivement 1,6% et 1,4%). Avec 1% du PIB la France est assez nettement au-dessus de la moyenne européenne.

Toutefois, ces tendances doivent être interprétées avec prudence et par conséquent relativisées.

En effet, selon l'organisation de la protection sociale de chaque État, les minima sociaux ne sont pas nécessairement associés à la fonction de lutte contre la pauvreté.

- Ainsi par exemple, en Belgique les allocations chômages sont illimitées mais dégressives. Après quelques années, elles parviennent à un plancher, les allocations chômage remplissent, alors, la fonction de minima social mais ne sont pas déclarées à Eurostat comme une dépense de lutte contre la pauvreté. Ceci explique que la part du PIB dévolue par la Belgique à la pauvreté soit faible et la part destinée au chômage élevée.
- En France, de nombreuses autres prestations sont comptabilisées (RSA mais aussi prime d'activité, prestations liées à l'hébergement d'urgence, aides des CCAS, etc. Voir Annexe1.

Par conséquent les tendances figurant dans le graphique 1 ne correspondent pas systématiquement aux constats qui seront dressés ultérieurement dans cette comparaison européenne et qui portent sur l'équivalent du revenu de solidarité active (RSA) en France.



Source : Eurostat, 2017

2.2.2. Les montants de base au regard des indicateurs de pauvreté

La Commission européenne suit, à l'occasion des travaux du semestre européen, l'adéquation des prestations de revenu minimum (données 2017). Celle-ci peut être mesurée en comparant le revenu des bénéficiaires avec le seuil de pauvreté national (60% du revenu médian disponible par habitant) ainsi qu'en comparant le revenu des bénéficiaires avec le revenu d'un travailleur à faible salaire (une personne qui perçoit 50 % du salaire brut moyen national).

Les données ci-après portent sur les minima sociaux attribués à une personne seule sans enfant.

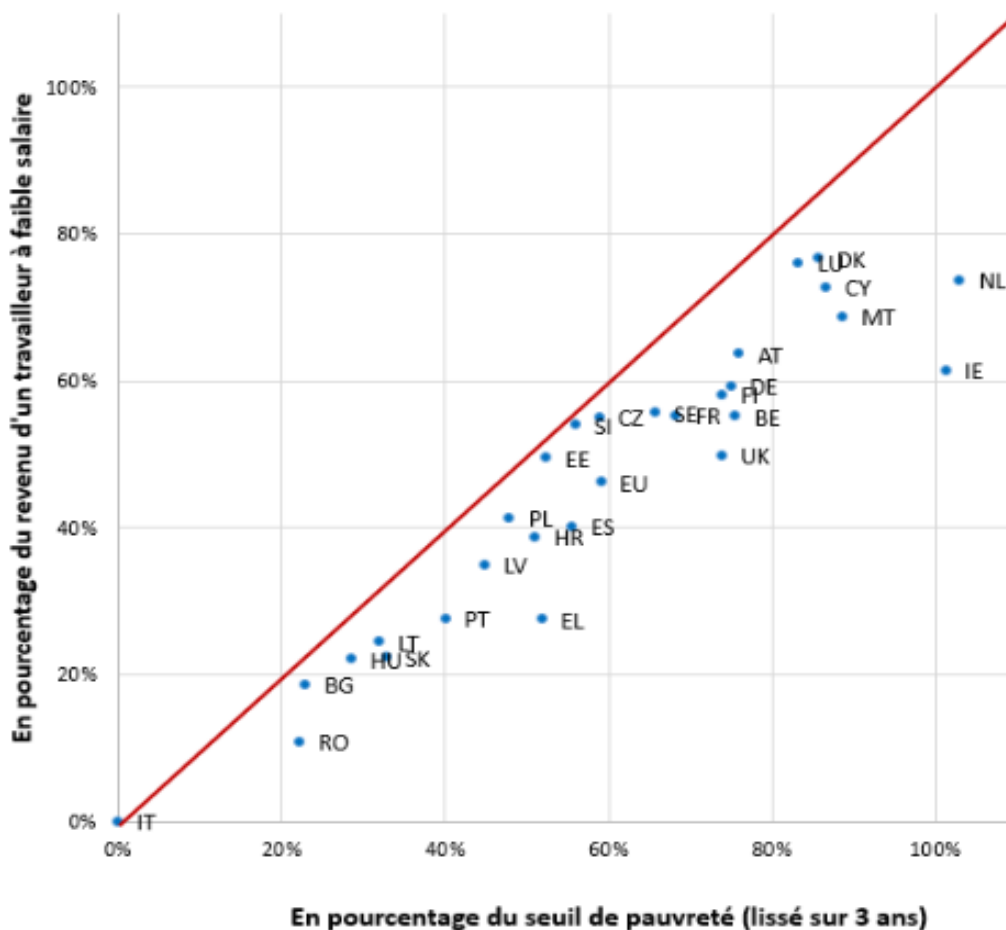
L'adéquation était la plus forte aux Pays-Bas et en Irlande, où le niveau de prestations allouées aux personnes vivant seules dépassait 100% du seuil national de pauvreté monétaire.

À l'autre extrême, l'adéquation du revenu minimum en Bulgarie et en Roumanie s'établissait à moins de 20% du seuil de pauvreté ou à un peu plus de 20% des revenus d'un travailleur à faible salaire.

Les changements en matière d'adéquation —lorsqu'ils sont mesurés à l'aune du revenu net d'un travailleur à faible salaire —ne sont positifs qu'en Grèce, à Malte, en France et aux Pays-Bas.

En France, l'adéquation est légèrement supérieure à l'adéquation moyenne au sein de l'UE et inférieure à l'adéquation qui prévaut notamment en Allemagne, Autriche, Belgique et au Royaume-Uni (voir graphique 2).

Graphique 2 : Revenu net des bénéficiaires d'un revenu minimum en pourcentage du seuil de risque de pauvreté et en pourcentage du revenu d'un travailleur à faible salaire (2017)



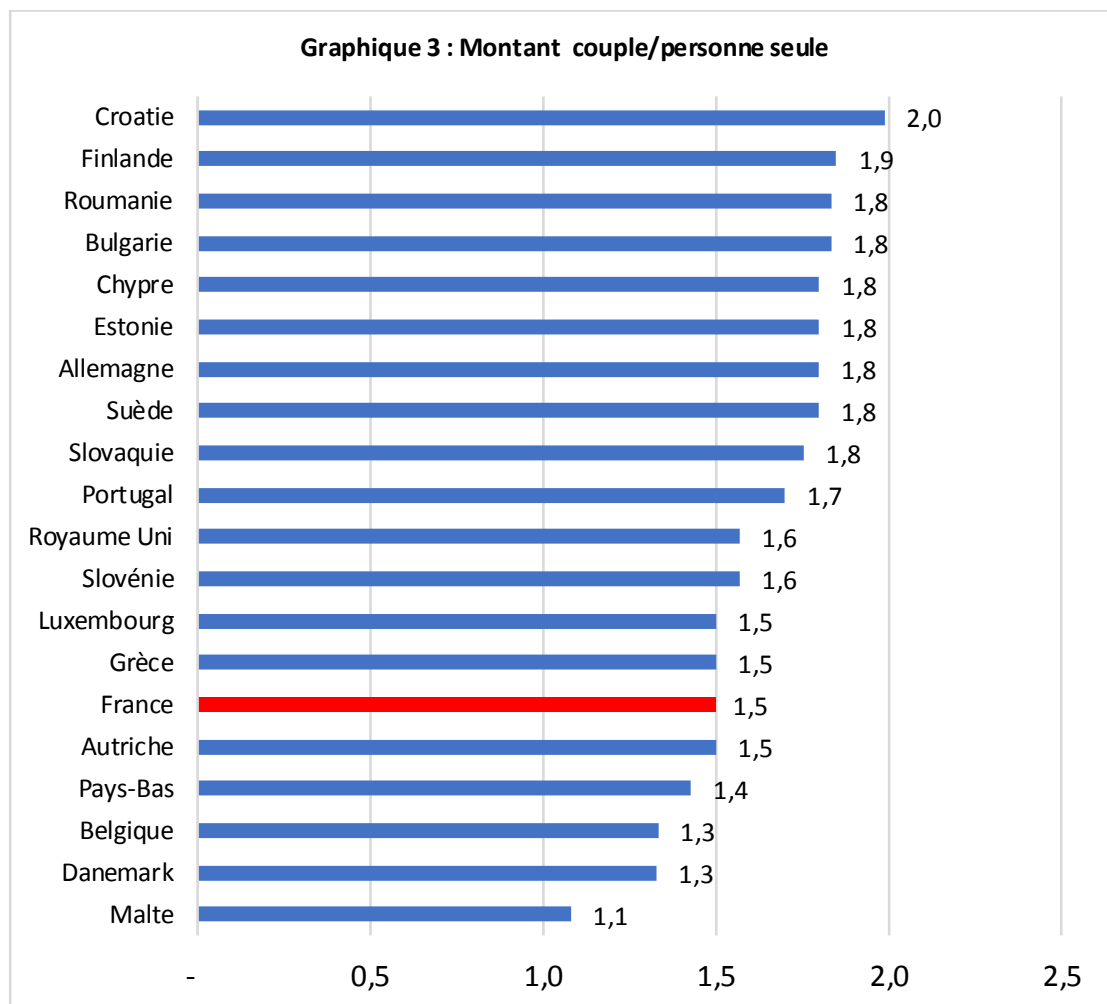
Personnes célibataires et sans enfant

Source : Eurostat – Ocde in Proposition de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil accompagnant la communication de la Commission sur la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable (p.150)

Entre 2016 et 2017, l'adéquation du revenu minimum est restée stable ou s'est légèrement effritée en moyenne par rapport au seuil national de pauvreté dans tous les États membres, à l'exception de la Grèce (où elle a augmenté de manière significative), de Malte, de la Belgique et de l'Irlande.

2.2.3. La prise en compte des personnes vivant en couple

Pour les pays pour lesquels cette information est disponible, le montant versé au couple varie entre 1,1 et 2 (Voir graphique 3).



Sources : Cnaf – les politiques familiales des 28 pays de l’UE, 2019 – sur la base des données du Cleiss et de la Commission européenne (vos droits par pays) 2018

Avec 1,5 part pour le couple, la France se situe en 15^{ème} position sur les 20 pays pour lesquels cette information a été obtenue.

2.2.4. Les majorations en cas de situation de monoparentalité

Les majorations en cas de situation de monoparentalité sont très diversifiées. Elles n’ont pu être observées que dans 15 pays. Dans les 13 autres, il n’est pas possible d’indiquer si elles ne sont pas prévues ou si l’information n’était pas disponible⁴.

Dans deux pays, c’est la part de l’enfant vivant dans un foyer monoparental qui est majorée de 30% (Luxembourg et Slovénie) ; la Finlande majorant en même temps la part enfant et le foyer monoparental.

Dans les 13 autres pays, le ratio de ce que reçoit la personne en situation de monoparentalité par rapport à une personne seule varie entre 1 et 2,2.

Le montant du revenu minimum est :

- Identique à celui d’une personne seule sans enfant ou légèrement supérieur dans 3 pays (Autriche, Danemark, Malte) et sans doute Finlande ;

⁴ Données Missoc - 2020

- Intermédiaire entre celui d'une personne seule et celui d'un couple dans 3 pays (Suède, Portugal et Croatie, respectivement 1,4 ; 1,5 et 1,7 d'une personne seule) ;
- Identique à celui d'un couple dans 5 pays dont la France (avec la Belgique, la Grèce, Malte et les Pays-Bas) ;
- Supérieur à celui d'un couple dans 2 pays (Bulgarie et Slovaquie) alors même que ces deux pays accordaient déjà 1,8 parts aux couples.

La France fait partie des pays qui prennent le plus en compte la situation de monoparentalité en attribuant au parent qui est dans cette situation le même nombre de parts qu'à un couple (1,5 parts).

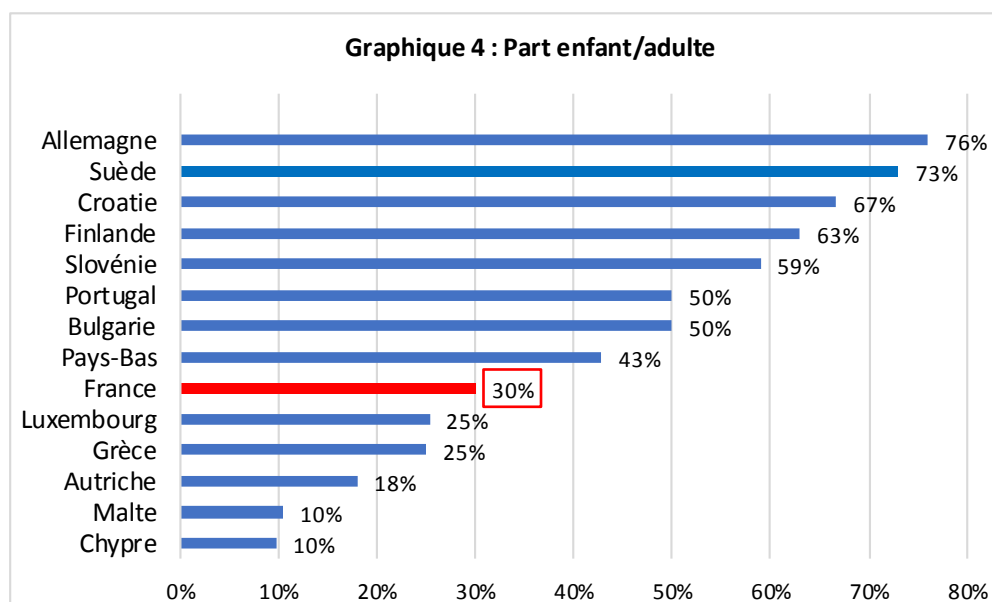
2.2.5. La part enfant

Dans les 14 pays où cette information était disponible⁵, la part enfant (montant versé par enfant en comparaison de celui versé à un adulte) varie entre 10% (Chypre et Malte) et 76% (Allemagne).

Ont été retenus les montants les plus faibles compte tenu de l'hétérogénéité des majorations (en fonction de l'âge ou du rang de l'enfant). Voir graphique 3.

En Estonie et en Roumanie (non incluses dans le graphique), une majoration forfaitaire est prévue pour charge de famille, quel que soit le nombre d'enfants. Pour un enfant, son montant serait de 120% (Estonie) et de 73% (Roumanie) de celui d'un adulte.

Avec 30%, la France se situe parmi les pays où cette part enfant est la plus faible.



Sources : Cnaf – les politiques familiales des 28 pays de l'UE, 2019 – sur la base des données du Cleiss et de la Commission européenne (vos droits par pays) 2018

Sur 14 pays où cette information est disponible, la France se situe en 9^{ème} position avec une part enfant de 30% de celle de l'adulte (pour les enfants les plus jeunes).

⁵ Données Missoc - 2020

2.3. Le versement aux jeunes adultes

Une très large majorité des États de l'Union Européenne (24 sur 28) ouvre leurs dispositifs nationaux aux jeunes, dès l'âge de la majorité⁶.

Dans au moins trois pays (sur 24 ouvrant à la majorité), le montant du minimum social est minoré en deçà d'un certain âge : 30 ans au Danemark, 25 ans en Irlande et 21 ans aux Pays-Bas.

Dans seulement quatre d'entre eux, l'âge pour bénéficier du minima social est supérieur à celui de la majorité. C'est le cas de la France⁷, de Chypre (28 ans), de l'Espagne (23 ans) et du Luxembourg (25 ans)

Certains pays autorisent des versements en dessous de l'âge limite dans des cas très spécifiques : Charge d'enfants, femme enceinte (France, Luxembourg)

- Émancipation car personnes en couple et aidants de personnes dépendantes (Luxembourg)
- Personnes qui relevaient de l'aide sociale à l'enfance lorsqu'ils avaient 18 ans et celles qui vivent au sein d'un couple marié (Chypre)

La France fait partie des seuls quatre pays de l'Union européenne dans lesquels l'âge minimum pour accéder au revenu minimum est plus élevé que l'âge de la majorité.

2.4. Deux autres paramètres différents selon les pays⁸

2.4.1. La condition de résidence préalable

Six pays exigent des ressortissants hors UE une certaine durée de résidence préalable avant la demande :

- Le Portugal : un an
- Autriche Chypre : 5 ans
- Luxembourg : 5 années au cours des 20 dernières années.
- Danemark : 9 ans dont 2 ans et demi d'emploi régulier au cours des 10 dernières années
- Italie : 10 années dont deux années de résidence en continu

2.4.2. Le recours à l'obligation alimentaire et la récupération sur succession

Cinq pays font jouer l'obligation alimentaire des ascendants ou descendants :

- L'Allemagne si les revenus sont supérieurs à 100 000 € par an
- L'Autriche quand la situation paraît « déraisonnable »
- La Belgique si les revenus sont supérieurs à 23 400 € par an avec un supplément de 3300 € par personne à charge
- La Pologne et les Pays-Bas (mais pas de façon systématique).

Cinq pays effectuent une récupération sur la succession : le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

⁶ Il a été considéré que le minima social était ouvert à 18 ans pour les 11 pays qui ne spécifiaient pas de limite d'âge inférieure (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie et Suède)

⁷ Sauf si la personne concernée attend un enfant ou à au moins un enfant à charge

⁸ A partir de l'exploitation de la base d'informations du Missoc, hors Espagne compte tenu de la réforme récente non prise en compte et du Royaume Uni non pris en compte en 2020.

Le Luxembourg demande par ailleurs un remboursement d'une partie des sommes versées si la situation du bénéficiaire s'améliore notablement et exige une hypothèque légale des propriétés.

Comme la majorité des pays de l'UE, la France n'exige pas de condition de durée de résidence préalable aux extra-européens et ne fait jouer ni l'obligation alimentaire ni la récupération sur successions

3. UNE TENDANCE AUX REFORMES

3.1. Plusieurs tentatives de simplification engagées avant la crise de la Covid-19.

Le Royaume-Uni a mené, à partir de 2012, une réforme profonde de son système de prestations sociales, à travers la mise en place d'une allocation unique, l'« Universal Credit », remplaçant une part substantielle des prestations sociales existantes⁹ dont 3 minimas et les allocations logement. La réforme est encore en cours de déploiement, et le nouveau système a été fortement impacté par la pandémie de Covid intervenue à partir de mars 2020.

Le montant de l'allocation standard de l'Universal Credit a d'ailleurs été augmenté pour 12 mois (de 22 euros par semaine, pour atteindre un montant de 458 euros par mois) et la crise a entraîné un afflux de nouvelles demandes (cf. annexe).

En Allemagne, les minima sociaux qui sont versés par les länder ont été profondément réformés en 2005, avec notamment une fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale. Ils relèvent essentiellement aujourd'hui de deux dispositifs :

- Prestations de base pour demandeurs d'emploi à faibles ressources, dit dispositif « Hartz IV », qui comprend la prestation pour les demandeurs d'emploi (*Arbeitslosengeld II*) et celle pour leurs enfants (*Sozialgeld*) ; elles regroupent plus de 80 % des bénéficiaires de versements de minima sociaux
- L'aide sociale pour les personnes inaptes au travail (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) et les personnes âgées ou invalides (*Grundsicherung zum Lebensunterhalt im Alter oder bei Erwerbminderung*) ;

A noter qu'un troisième dispositif permet de soutenir les demandeurs d'asile.

Les montants des minima sociaux sont indexés sur le minimum vital (*Existenzminimum*) et la somme forfaitaire de base est complétée par des aides au logement, au chauffage et à l'éducation.

A la suite de la pandémie de Covid-19, les règles d'accès à l'allocation de base *Arbeitslosengeld II* ont été assouplies (*Sozialschutz-Paket*) avec reconduction automatique des droits.

Au Danemark, une double distinction a été introduite en 2014 pour les jeunes, qui est fonction à la fois de l'âge et de leur statut : les jeunes de moins de 30 ans se voient octroyer un minimum social inférieur au minimum général, avec un niveau d'allocation qui varie fortement, notamment en l'absence d'enfant. Le plafond d'aide

⁹ L'UC remplace les prestations et crédits d'impôt suivants : Income-based jobseeker's allowance, part sous conditions de ressources des allocations chômage, équivalente à l'ASS en France ; Income-related Employment and Support Allowance, minimum versée à des travailleurs invalides ; Income Support, équivalente au RSA ; Le crédit d'impôt pour enfant à charge ; Le Working tax Credit, crédit d'impôt équivalent à la Prime d'activité et les allocations logement. Cela équivaut à 60% des prestations sociales hors retraite et politique familiale selon la DARES 2017

des moins de 30 ans est également différencié en fonction de leur statut : le jeune de moins de 30 ans qui n'est pas en formation a un plafond d'aide plus bas que celui qui est en formation.

3.2. Les réformes ont été poursuivies et amplifiées avec la crise de la Covid-19

3.2.1. La création du revenu minimal garanti en Espagne

L'Espagne a accéléré la mise en place d'une politique générale de minima sociaux dans le cadre de la crise du Covid dans un contexte hétérogène et complexe de prestations régionales conçues et mises en œuvre par les communautés autonomes¹⁰. L'introduction du régime national de revenu minimum vital (RMV) a vocation à intervenir en complément des régimes régionaux.

Le revenu minimal garanti va de 462€ à 1 015€ par mois selon le nombre d'adultes et le nombre d'enfants présents dans chaque foyer. Le RMV permettra de compléter le revenu jusqu'au seuil correspondant en prenant comme référence le revenu net de l'année n-1, tout en excluant les aides publiques comme les bourses ou les aides au logement. En 2020 le niveau de revenu de référence pourra exceptionnellement être celui de l'année en cours, afin de couvrir les personnes en situation vulnérable à la suite de la crise sanitaire.

Cette nouvelle prestation a provoqué un très fort afflux de demandes de prestations (1 millions en 1 mois et demi) et un retard de plusieurs mois dans les paiements.

3.2.2. Des mesures ponctuelles sur les minima sociaux assez rares

Sans engager une refonte des minima sociaux, le Portugal a directement agit, mais de manière ponctuelle, sur les minima sociaux par une prolongation automatique du versement du revenu social d'insertion.

Le Royaume-Uni a, pour sa part, procédé à une augmentation du montant de base du Crédit Universel pour les 12 prochains mois.

3.2.3. De nombreux ajustements des prestations existantes

Sans engager une réforme des minima sociaux, de nombreux pays ont procédé à une évolution « paramétrique » des allocations existantes par une augmentation des montants des prestations familiales et sociales, le versement d'aides exceptionnelles pour les familles et parfois pour les jeunes (en espèces ou en nature) ou encore par un assouplissement de l'accès aux prestations.

3.2.4. Malgré la crise sanitaire, une ambition modérée sur le renforcement des minima sociaux

Le renforcement de la protection du revenu minimum pour lutter contre la pauvreté, notamment à l'heure de la pandémie, est l'une des priorités de la Présidence allemande du Conseil de l'UE.

Malgré l'appel lancé en mai dernier par le Portugal, l'Espagne et l'Italie pour la mise en place d'un système de revenu minimum européen, les États membres ont présenté une ambition modérée sur le renforcement du revenu minimum national (les conclusions adoptées en octobre sous la présidence allemande s'appuient sur les

¹⁰ La mise en place du RMV a été l'une des promesses du gouvernement avant la pandémie, mais la crise a accéléré le lancement du dispositif

textes actuels existants mais invitent la Commission - dans le cadre de ses compétences - à engager une mise à jour du cadre de l'UE en vue de soutenir et de compléter efficacement les politiques des États membres en la matière).

Enfin, il est à noter que les demandes d'adoption d'un cadre européen contraignant sur le revenu minimum adéquat se sont multipliées dernièrement¹¹.

¹¹ Notamment par le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN), la Confédération européenne des syndicats (CES), la Plateforme des ONG européennes du secteur social. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen (CESE) ont également exprimé leur soutien en faveur d'une directive cadre relative à un revenu minimum

ANNEXE 1

La réforme de l'Universal Credit au Royaume Uni

La réforme dite de l'Universal Credit menée à partir de 2012 par Royaume-Uni a visé la mise en place d'une allocation unique, l'Universal Credit, remplaçant une part substantielle des prestations sociales existantes¹² dont 3 minimas et les allocations logement. La réforme est encore en cours de déploiement, et le nouveau système a été fortement impacté par la pandémie de Covid intervenue à partir de mars 2020.

L'ambition du nouveau système est à la fois une ambition de simplification d'un système complexe de prestations et crédits d'impôt mais aussi d'incitation financière à la reprise d'activité, le montant de l'Universal Credit étant réduit à taux constant à mesure que les revenus du travail augmentent.

L'administration du système est relativement complexe, le montant de la nouvelle allocation dépendant de l'âge de l'allocataire, du fait d'être en couple ou personne isolée, à quoi s'ajoute un ensemble de suppléments en cas de charge d'enfants (et fonction du nombre d'enfants), de handicap ou problème de santé, situation d'aidant d'une personne handicapée, charge de logement, frais de garde, etc.

Après un déploiement progressif, le service complet de crédit universel est disponible dans toutes les régions de Grande-Bretagne pour les nouvelles demandes. L'horizon de basculement de l'ensemble des situations est aujourd'hui repoussé à 2024. Environ un ménage sur trois en âge de travailler bénéficiera du crédit universel lorsqu'il sera pleinement déployé. Le DWP est le pilote de la réforme et les *Jobcenters*, les agents d'exécution en matière de politique d'insertion et d'emploi.

La réforme fait l'objet de critiques récurrentes, notamment quant au fait qu'elle ferait un grand nombre de perdants parmi les adultes les plus pauvres¹³.

En juillet 2020 : 5,6 millions de personnes bénéficiaient du crédit universel dont 42% étaient en recherche d'emploi. Le montant moyen du crédit universel payé aux ménages au titre du Crédit universel était de 780 £ (873 euros) par mois.

Les restrictions liées à la pandémie de Covid et le confinement a entraîné un pic de nouvelles demandes, avec des demandes 9 fois plus nombreuses qu'habituellement, avant que la situation ne revienne progressivement à la normale et un profil de nouveaux demandeurs assez différents : davantage de jeunes, d'hommes et de ménages sans enfant. Les délais de paiement semblent s'être maintenus. Le montant de l'allocation standard de l'Universal Credit a été augmenté pour 12 mois à la suite de la pandémie (de 20 £ (22 euros) par semaine, pour atteindre un montant de 409,89£ (458 euros) par mois).

¹² L'Universal Credit remplace les prestations et crédits d'impôt suivants : *Income-based jobseeker's allowance*, payé sous conditions de ressources des allocations chômage, équivalente à l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) en France ; *Income-related Employment and Support Allowance*, minimum versée à des travailleurs invalides ; *Income Support*, équivalente au RSA ; Le *Child Tax Credit*, crédit d'impôt pour enfant à charge ; Le *Working tax Credit*, crédit d'impôt équivalent à la Prime d'activité et les allocations logement (*Housing Benefit*). Cela équivaut à 60% des prestations sociales hors retraite et politique familiale selon la DARES 2017

¹³ Mike Brewer, Robert Joyce, Tom Waters and Joseph Woods, Universal credit and its impact on household incomes: the long and the short of it, Institute for fiscal studies, Briefing note, 24 Apr 2019