

Espagne

Revenu minimum national : un moyen de lutte contre la pauvreté en demi-teinte

Catherine VINCENT¹

La pauvreté est un problème structurel ancien en Espagne mais elle s'est aggravée depuis la crise économique de 2008 qui en a fait, selon Eurostat, le deuxième pays avec la plus forte croissance du nombre de personnes en risque de pauvreté dans l'Union européenne (UE). La protection des revenus des personnes les plus vulnérables est une préoccupation ancienne des pouvoirs publics et des acteurs sociaux. Pourtant, l'Espagne était le seul pays de l'UE à ne pas avoir de revenu minimum national jusqu'à la création en 2020 de l'Ingreso mínimo vital (IMV). L'accroissement du nombre de personnes en risque de pauvreté provoqué par les confinements liés à la pandémie de Covid-19 a précipité son processus d'adoption mais l'IMV faisait déjà partie de l'accord de coalition gouvernementale conclu entre le Parti socialiste (PSOE) et Unidas Podemos (UP) en janvier 2020.

L'IMV n'est cependant pas le seul dispositif existant de lutte contre la pauvreté. L'action publique contre la pauvreté ayant été laissée aux régions, ces dernières ont, depuis les années 1990, mis en place un certain nombre de dispositifs

s'apparentant à des revenus minima. Du fait de son adoption rapide, le revenu minimum de niveau national a fait l'objet de peu de concertation ; en outre, le dispositif a dû faire l'objet ensuite de corrections successives au cours de l'année 2021. Son bilan reste mitigé et les deux principales organisations syndicales espagnoles, la Confédération syndicale des Commissions ouvrières (CCOO) et l'Union générale du travail (UGT), sont critiques sur ses effets et demandent sa réforme en profondeur.

Une pauvreté liée notamment à la forte présence de travailleurs pauvres

Si l'on excepte les pays de l'Est de l'Europe et les pays baltes, l'Espagne est le pays de l'UE 27 avec le plus fort taux de risque de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian). Selon les chiffres de l'Institut national de la statistique (INE), ce taux a progressé de 1 point de pourcentage entre 2019 et 2020, passant de 25,3 à 26,4 %. Le nombre de personnes en risque de pauvreté dépasse

1. Chercheure à l'Ires.

désormais les 12 millions. Le taux de très grande pauvreté (revenu inférieur à 40 % du revenu médian) est également très élevé : il est de 7 % en 2020, selon Eurostat, soit le double de la moyenne européenne. La pauvreté affecte tout particulièrement les ménages avec enfants et les ménages monoparentaux (43 % de ces derniers vivent en risque de pauvreté).

Pour les acteurs sociaux espagnols, le poids de la pauvreté est lié à l'un des grands dysfonctionnements du marché du travail espagnol : la forte présence de l'emploi temporaire. Selon les chiffres de l'INE, 24,2 % des salariés sont en CDD, contrats de services, de travaux, saisonniers, occasionnels ou journaliers en 2020, soit le double de la moyenne de l'UE. En outre, un tiers de ces contrats sont de brève durée (moins de 7 jours). Tous les secteurs sont concernés, y compris les administrations publiques qui emploient 30 % de travailleurs temporaires. Cette précarité est endémique sur le marché du travail. Depuis le début des années 1980, autant pour répondre aux besoins de flexibilité des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour contourner les règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste, les gouvernements successifs ont progressivement autorisé puis libéralisé le recours à des contrats de travail à durée déterminée ou au travail intérimaire. Le succès de ces formules auprès des entreprises a transformé le marché du travail sur lequel, à partir de 1994, le contrat temporaire est devenu, comme en France, le mode majoritaire d'embauche. Les formes d'emploi temporaire se sont massivement diffusées, dépassant 30 % de l'ensemble des contrats de travail à partir

des années 1990. Pour freiner cette explosion, le gouvernement et les interlocuteurs sociaux ont tenté à partir de 1997 de promouvoir l'emploi stable et de limiter le recours aux contrats temporaires. Malgré cela, ces types de contrats n'ont que peu reculé par la suite : ils représentaient encore près de 26 % des emplois en 2008. Sur le long terme, l'évolution des emplois précaires semble plus liée à la conjoncture économique qu'à la volonté du gouvernement ou des organisations patronales et syndicales de les encourager ou de les combattre (Vincent, 2012).

La coalition gouvernementale PSOE-UP adopte un décret-loi le 28 décembre 2021 sur « la garantie et la stabilité de l'emploi et la transformation du marché du travail » dont le but est de réduire la précarité sur le marché du travail. Il est le résultat d'un accord collectif interprofessionnel conclu entre l'ensemble des organisations syndicales et patronales, ce qui ne s'était plus produit depuis 1997. Le texte de loi réduit le nombre de contrats temporaires existants et supprime notamment le plus controversé d'entre eux, le contrat pour travaux et services, créé en 2012², qui permettait d'embaucher un salarié sans terme prévu mais pour une durée maximale de 4 ans. Ce texte impose également de justifier préalablement le recours aux contrats temporaires soit par des nécessités de production, soit pour un remplacement. Enfin, il limite la durée maximale du contrat temporaire à 6 mois, extensible à un an (sauf en cas de remplacement d'un salarié absent).

Ce texte est loin de répondre à la promesse faite par la coalition d'abroger la réforme du marché du travail de 2012 : il laisse intactes les nouvelles règles plus

2. La réforme de 2012, adoptée par un gouvernement de droite, a facilité le recours aux contrats temporaires.

favorables aux employeurs en matière d'indemnisation des licenciements et ne revient pas sur la primauté donnée aux accords collectifs d'entreprise plutôt que sectoriels.

À côté de la précarité, le poids du travail à temps partiel (13 % en 2019) est l'un des autres facteurs mis en avant pour expliquer le nombre élevé de travailleurs pauvres. De plus, depuis 2012, les prestations chômage, y compris non contributives, pour un travail à temps partiel sont réduites. En 2021, 17 % des personnes étaient couvertes par une prestation chômage partielle, mais c'était le cas pour 23 % des femmes (11 % des hommes), compte tenu de leur poids dans l'emploi à temps partiel (76 % des emplois à temps partiel sont tenus par des femmes). Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par une prestation chômage s'est par ailleurs réduit depuis 2009, passant de 80 à 62,6 % en 2021. La qualité des prestations s'est également dégradée avec 44,2 % seulement des bénéficiaires couverts par des prestations contributives. Ce taux est aujourd'hui très largement inférieur pour les femmes (41 %) que pour les hommes (48 %), comme le montre le tableau 1.

Des revenus minimaux régionaux répandus mais source d'inégalités

À la fin des années 1980, pour répondre à la persistance de la pauvreté, l'instauration d'un revenu minimum garanti au niveau national devient une demande partagée par de nombreux acteurs sociaux : des associations caritatives bien sûr, dont les revendications sont relayées par les deux principales organisations syndicales, mais aussi des forces politiques démocrates-chrétiennes et nationalistes. Le gouvernement socialiste de l'époque refuse d'accéder à cette demande. L'exécutif régional basque prend alors l'initiative d'instaurer une « rente de garantie des revenus ». Cette prestation subsidiaire, créée en 1989 pour les familles et les personnes sans revenu, s'inspire largement du RMI français de 1988 ; comme lui, il impose au titulaire de s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle. Cette mesure est aussi pour le gouvernement basque un moyen d'affirmer sa volonté d'autonomie face à l'État central espagnol. Il s'appuie à cette fin sur une décision récente du tribunal constitutionnel réglant les conflits de compétence entre les pouvoirs publics régionaux et ceux de l'État ³ (Fernández Prol, 2020).

Tableau 1. Taux de couverture des demandeurs d'emploi par une prestation chômage et par une prestation partielle en décembre 2021

En %

	Total	Femmes	Hommes
Taux de couverture	62,6	57,9	69,2
- dont prestations contributives	44,2	41,0	48,0
Bénéficiaires d'une prestation partielle (sur total bénéficiaires)	17	23	11
- dont prestations contributives	27	37	18

Source : Informe CCOO (2022).

3. Arrêt 76/1986 du 9 juin 1986 du tribunal constitutionnel qui donne aux pouvoirs publics régionaux la compétence en matière d'assistance sociale. Le monopole du régime public de Sécurité sociale reste à l'État espagnol.

Suivant l'exemple du Pays basque, l'ensemble des communautés autonomes mettent en place, dans la décennie suivante, des dispositifs pour compenser la faiblesse des prestations sociales, sous des dénominations et des régimes juridiques variables. Entre mars 1989, année d'instauration du revenu minimum basque et novembre 1990, où est adopté le revenu minimum de solidarité andalou, 11 des 17 communautés autonomes

développent de tels dispositifs assistanciers. Le modèle choisi est souvent plus restrictif que le dispositif basque, exigeant que des facteurs spécifiques d'exclusion sociale, ciblant ou excluant une population vulnérable, coexistent avec le manque de revenu (AIREF⁴, 2019). Cette diversité des dispositifs entraîne des inégalités importantes entre groupes vulnérables selon leur lieu de résidence (tableau 2).

Tableau 2. Principaux paramètres des revenus minima régionaux en 2017

	Indicateur de référence	Montant (euros)	Durée (mois)	Couverture ¹ (%)
Andalousie	78 % IPREM ² 2012	419,52	6	1,8
Aragon	Fixe	472,00	12	13,9
Asturies	Fixe	442,96	n.d.	33,5
Baléares	Fixe	431,53	12	17,2
Canaries	76 % IPREM 2014	476,88	24	3,4
Cantabrie	80 % IPREM 2012	430,27	24	12,6
Castille et Leon	80 % IPREM 2012	430,27	Indéfinie	9,9
Castille-La Mancha	55 % SMI ³ 2014	454,04	12	1,6
Catalogne	85 % IRSC ⁴ 2014	564,38	n.d.	10,4
Communauté valencienne	62 % IPREM 2014	389,04	6	3,1
Extremadura	80 % IPREM 2012	430,27	12	5,7
Galice	75 % IPREM 2012	403,38	6	7,2
Communauté de Madrid	Fixe	400,00	Indéfinie	10,5
Murcie	Fixe	300,00	12	3,9
Navarre	100 % SMI 2012	707,60	24	66,7
Pays Basque	88 % SMI 2014	726,47	Indéfinie	71,2
La Rioja	75 % IPREM 2012	403,38	12	6,6

1. % de la population en-dessous du seuil de risque de pauvreté recevant la prestation.

2. L'Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) est un indicateur utilisé pour le calcul des nombres minima sociaux. Il est de 564,90 euros mensuels en 2021.

3. Salaire minimum interprofessionnel

4. L'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (ISRC) est un indicateur spécifique à la Catalogne et qui joue le même rôle que l'IPREM. En 2021, il est fixé à 1,06 IPREM.

Source : AIREF (2019:81;90) ; (UGT, 2020:19).

4. L'Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, autorité indépendante pour la responsabilité fiscale espagnole), est une agence indépendante de contrôle fiscal créée en 2013 et dont les membres sont désignés par le Parlement. C'est elle qui a eu la charge d'évaluer l'initiative législative populaire (ILP) initiée par les organisations syndicales (voir *infra*).

Les dispositifs régionaux sont montés en puissance tout au long des années 1990-2000 mais leur recours a connu une accélération à partir de 2008. L'augmentation du chômage, son impact important sur la personne principale du ménage et l'augmentation conséquente de la pauvreté liés à la crise économique ont fait que, dans toutes les communautés autonomes, le nombre de bénéficiaires a plus que doublé entre fin 2007 et 2011 pour atteindre 310 000 ménages en 2016. Cependant, selon les études menées juste avant la pandémie ⁵, seules 7,6 % des personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté y accédaient en 2018. Par ailleurs, la mise en œuvre n'est pas homogène selon les communautés autonomes. À un extrême de ce déséquilibre territorial, on trouve le Pays basque, où seulement 8,6 % de la population est en risque de pauvreté mais où 71,2 % d'entre elle est couverte par le revenu minimum basque. L'Extremadura se situe à l'autre extrême avec un taux de risque de pauvreté de 37,6 % et seulement 6 % de ces personnes ayant accès au revenu minimum régional.

Pour autant, les revenus minimaux des communautés autonomes ont tenu un rôle important dans la lutte contre la pauvreté en tant que seuls dispositifs offrant une protection contre le risque général de pauvreté. Les défaillances de ce système décentralisé – inégalités territoriales, couverture lacunaire qui laisse des pans importants de la population hors du système et faiblesse des montants perçus – font que les acteurs sociaux ont maintenu leur revendication d'un revenu minimum national. Son instauration a été intégrée

au programme de coalition gouvernementale PSOE-UP.

La création d'un revenu minimum national

Depuis les années 1990, la montée du risque de pauvreté, combinée aux faiblesses de la protection sociale, font naître un débat public sur le revenu minimum que se doit de garantir le pays (Vincent, 2006).

Une action syndicale unitaire pour un revenu minimum national jusqu'à 2020

La mise en place d'un revenu pour les personnes vulnérables est une revendication ancienne des CCOO et de l'UGT qui promeuvent la mise en place d'un revenu minimum depuis la fin des années 1980. En 2016, ces deux organisations syndicales lancent une campagne pour sa mise en place qui aboutit en février 2017 à la présentation au Parlement d'une initiative législative populaire (ILP) ⁶ ayant recueilli plus de 700 000 signatures et demandant la création d'une « prestation de revenu minimum » pour combler les lacunes des prestations régionales. En effet, les dépenses sociales espagnoles sont très en dessous de la moyenne européenne, surtout après dix ans de politique de réduction des déficits budgétaires. Cette ILP est depuis à l'arrêt malgré une étude initiée par le Parlement (AIREF, 2019). L'une des grandes différences entre la proposition syndicale et l'IMV qui va être mis en place tient au fait que le demandeur doit être en chômage de longue durée et que la prestation

5. Voir notamment *IUS Labor* n° 2/2020 (<https://raco.cat/index.php/IUSLabor/issue/view/28379>).

6. Une ILP est un mécanisme prévu par la Constitution de 1978 qui permet à 500 000 citoyens espagnols (soit 1,26 % du corps électoral), par pétition, de saisir le Congrès des députés afin qu'il statue sur une proposition de loi. Ce mécanisme ne comporte pas de référendum.

ne peut se cumuler avec un emploi. Aussi bien l'UGT que les CCOO sont très réticentes à permettre ce cumul par crainte des effets pervers en termes de trappe à bas salaires (voir *infra*).

L'adoption précipitée de l'IMV, qui tient peu compte de leur proposition, reste une tare congénitale pour les organisations syndicales. « L'IMV n'a pas fait l'objet d'un accord social, sauf pendant une très brève période de consultation qui n'a pas permis d'influencer sa conception qui aurait dû être négociée » (CCOO, 2022).

Une adoption accélérée par la pandémie de Covid-19

Les effets sociaux de la crise pandémique poussent le gouvernement à anticiper la mise en place d'un revenu minimum national pour couvrir les besoins essentiels des personnes vulnérables en leur octroyant des ressources financières. Son ambition se veut plus large : être un filet de protection contre les dysfonctionnements structurels du marché du travail qui génèrent un chômage endémique et une extrême précarité des conditions d'emploi. En cela, il est un moyen de prévention de l'exclusion sociale.

La nouvelle prestation est instaurée par le décret-loi du 29 mai 2020. Il s'agit d'une prestation non contributive de sécurité sociale définie comme une prestation plancher. Le montant versé aux bénéficiaires couvre la différence entre l'ensemble des ressources dont ils disposent (prestations ou pensions nationales, revenus du travail ou d'activité économiques indépendantes, etc.) et le montant du revenu garanti. Les revenus minimaux et aides sociales accordés par les communautés autonomes sont exclus de ce calcul. La vulnérabilité économique est constituée et déclenche la perception

de l'IMV quand la moyenne mensuelle de l'ensemble des revenus perçus par le bénéficiaire ou le ménage auquel il appartient, au cours de l'année précédant la demande, est inférieure de 10 euros au montant mensuel du revenu garanti. Ce montant pour une personne seule est de 469,93 euros par mois (461,50 euros en 2020). Il est augmenté de 30 % à partir de la deuxième personne, avec un maximum de 220 %, soit 1 033,85 euros (pour, par exemple une famille avec trois enfants). Il s'agit donc d'un revenu différentiel ou complémentaire. Le versement n'est pas limité dans le temps mais est néanmoins conçu comme un outil permettant la sortie d'une situation de pauvreté et d'exclusion grâce à des mesures d'incitation à l'emploi et à l'inclusion. À cette fin, le bénéficiaire est obligé de s'inscrire comme demandeur d'emploi, sauf dans les cas déterminés par règlement des services de l'emploi. Les bénéficiaires peuvent être des personnes vivant seules ou un ménage dont l'un des membres a droit à la prestation (*unidad de convivencia*).

Les limites du dispositif d'origine

Deux conditions sont le plus sujettes à controverse. La première concerne l'âge d'accès à la prestation qui va de 23 à 65 ans, âge à partir duquel est ouvert le droit à un minimum vieillesse. Cette restriction pose surtout problème pour les jeunes sans emploi. La deuxième est relative à l'exclusion des étrangers : la prestation ne concerne que les personnes en situation régulière résidant en Espagne depuis plus d'un an.

Au cours des années 2020 et 2021, le dispositif peine à monter en puissance. Sa conception précipitée explique en partie ce lent démarrage, ce qu'a reconnu le gouvernement qui a modifié à cinq

reprises le dispositif initial dans le but d'en étendre la couverture et d'inclure des situations non prises en compte. Parallèlement, le texte de loi donnant sa pleine portée législative à l'IMV suit un long parcours parlementaire avant d'être adopté le 20 décembre 2021. Le texte final apporte un certain nombre de modifications :

- afin de répondre à la critique des associations chargées de l'assistance sociale sur la mauvaise prise en compte des charges liées aux enfants, un complément d'aide à l'enfance est créé pour les ménages bénéficiaires de l'IMV mais aussi pour ceux ayant de très bas revenus. Ce complément d'aide à l'enfance est de 100 euros par mois pour chaque enfant de moins de 3 ans, 70 euros pour chaque enfant entre 3 et 6 ans et 50 euros pour chaque enfant de 6 à 18 ans ;

- toujours pour répondre aux demandes des associations, les conditions d'accès de certains groupes vulnérables sont assouplies. Il s'agit des victimes de violence de genre, de traite ou d'exploitation sexuelle, des handicapés ou des jeunes de 18 à 22 ans ayant été sous tutelle dans le cadre de la protection des mineurs ;

- une autre modification cherche à satisfaire des revendications syndicales. Pour mieux faire face à une situation de pauvreté subite, la possibilité est donnée de solliciter la prestation sur la base des revenus de l'année en cours et non pas de la précédente ;

- enfin, diverses mesures visent à faciliter l'accès à la prestation.

Ces modifications ne répondent pas, et de loin, aux demandes principales des organisations syndicales pour qui elles ne vont pas permettre d'en faire une

véritable prestation d'inclusion sociale (voir *infra*).

Un bilan mitigé malgré le développement de la prestation

Les données du ministère de l'Insertion, de la Sécurité sociale et des Migrations (MISSM) montrent que le nombre de demandes déposées et de prestations d'IMV accordées n'a cessé d'augmenter depuis sa mise en place en juin 2020. Sur les 1 150 000 demandes valides reçues entre juin 2020 et février 2021, 800 000 ont été traitées et 210 000 ménages reçoivent désormais la prestation, soit un taux d'approbation de seulement 25 %. Dans le bilan publié en septembre 2021 par le MISSM, 337 000 ménages sont couverts, soit près de 800 000 bénéficiaires. Les derniers chiffres de mars 2022 montrent une progression constante avec 428 043 prestations accordées pour 1 064 609 bénéficiaires⁷. On est cependant encore loin des 2,5 millions de bénéficiaires potentiels déclarés par le gouvernement en juin 2020. Les différentes modifications législatives n'ont pas été suffisantes pour lever les difficultés d'accès à la prestation, qui relèvent des facteurs classiques du non-recours aux prestations d'assistance : difficulté de compréhension des procédures et de collecte des documents nécessaires, carences de l'accompagnement social tout au long de la procédure, fracture numérique, etc. Ces problèmes expliquent également le bas niveau d'acceptation des dossiers. Le principal motif de refus (60 %) tient au fait que les critères de vulnérabilité ne sont pas remplis (dépassement des seuils de revenu ou d'épargne et de patrimoine). Les organisations syndicales ajoutent les

7. 200 000 ménages perçoivent déjà le complément d'aide à l'enfance.

carences de l'infrastructure administrative dédiée à la gestion de l'IMV. Celle-ci a été confiée à l'Institut national de la Sécurité sociale (INSS), plutôt habitué à gérer des prestations contributives mais qui, surtout, a subi depuis 2010 des réductions d'effectifs et de moyens, du fait de la politique de maîtrise des dépenses publiques.

Les personnes les moins couvertes sont également celles laissées de côté par les prestations assistancielles quelles qu'elles soient : personnes en situation de pauvreté extrême, sans domicile fixe ou, spécificité espagnole, les familles gitanes. Le profil des personnes couvertes a peu évolué en presque deux ans de mise en œuvre. Selon le MISSM, l'âge moyen des bénéficiaires est de 45,5 ans à fin 2021. Les ménages indemnisés sont en moyenne composés de 2,6 personnes : on trouve 24 % de ménages monoparentaux et 29 % d'autres types de ménages avec mineur. La prestation moyenne servie est de 432,58 euros, en baisse de 3,6 % par rapport à décembre 2020. Plus de 70 % des titulaires de la prestation (à titre individuel ou pour un ménage) sont des femmes, et 43 % des personnes habitant dans un ménage bénéficiaire de l'IMV sont mineures. Ces données confirment que la pauvreté en Espagne a une forte dimension genrée et touche particulièrement les enfants.

Depuis l'adoption de l'IMV, la plupart des communautés autonomes ont réformé leur propre revenu minimum pour l'adapter au nouveau cadre national ; certaines pour permettre le cumul avec l'IMV (communauté de Valence et Aragon), d'autres, au contraire, pour le rendre incompatible (Baléares). Il faut cependant noter que la plupart des revenus minima régionaux étaient déjà incompatibles avec la perception de prestations de

sécurité sociale, contributives ou non, car conçus comme le dernier filet de sécurité. Autrement dit, si l'IMV est compatible avec la perception d'un revenu minimum régional, dont le montant n'est d'ailleurs pas comptabilisé dans les ressources du bénéficiaire, la réciproque n'est pas toujours vraie (Fernández Martínez, 2021). Une enquête réalisée par les CCOO constate en 2021 un effet de substitution des minima régionaux vers l'IMV en parallèle de la montée du dispositif national (CCOO, 2022).

Un dispositif soumis à de nombreuses critiques syndicales

Les organisations syndicales réclament une réforme structurelle plus vaste, ne se limitant pas à des améliorations à la marge du dispositif, comme celles adoptées en 2021. Elles soulignent que la réalité du revenu minimal ne correspond pas à l'objectif initial d'un revenu universel protégeant l'ensemble des membres de la société. Leurs demandes de changement portent sur plusieurs points :

- une revalorisation significative de la prestation dont le montant est inférieur à de nombreuses pensions non contributives ;
- l'abaissement de l'âge d'accès à 18 ans ;
- l'inclusion des étrangers dans la prestation dont ils sont pour partie exclus, ce qui est peu courant en matière d'inclusion sociale en Espagne ;
- la révision des conditions d'attribution, notamment par l'inclusion des dettes et du coût du logement afin de limiter les inégalités entre ménages selon qu'ils sont propriétaires ou non de leur logement ;
- un accès facilité à la prestation, notamment grâce à une attribution

automatique pour certains publics et un contrôle *a posteriori*. Une passerelle automatique devrait être instaurée entre l'indemnisation du chômage et l'IMV.

L'articulation entre revenu minimum et emploi reste une divergence de fond entre les organisations syndicales et le gouvernement. La conception même de l'IMV comme outil d'inclusion sociale et professionnelle autorise son cumul avec une activité. L'UGT résume bien le point de vue syndical qui est plutôt celui d'une incompatibilité. Pour cette organisation syndicale, il y a lieu d'être d'une « extrême prudence et vigilance sur l'apparition d'effets déformants et indésirables. Dans la situation actuelle de chômage élevé, compte tenu de l'extrême précarité qui caractérise le marché du travail espagnol et de l'énorme pouvoir discrétionnaire dont disposent les entreprises pour déterminer les conditions de travail, il est fort possible que de nombreuses entreprises profitent de ce contexte pour réduire davantage les niveaux de salaire, et l'utilisation frauduleuse de contrats à temps partiel peut également augmenter. Ainsi, l'IMV pourrait devenir à un instrument supplémentaire de dévaluation salariale » (UGT, 2020). L'UGT et les CCOO considèrent que l'IMV ne devrait pas être conçu dans le but de résoudre la précarité générée par le marché du travail, ce qui doit relever des politiques actives d'emploi efficaces et de la promotion d'un salaire minimum décent.

Conclusion

À l'issue d'une mission d'enquête réalisée en Espagne en février 2020, le

rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté de l'ONU déclarait que ce pays avait « failli complètement à ses responsabilités envers les personnes dans la pauvreté dont la situation se classe maintenant parmi les pires de l'Union européenne ⁸ ». La question de savoir si l'IMV est l'outil adéquat pour remédier à cette grave situation reste ouverte mais son adoption constitue à deux titres au moins une évolution profonde de l'État-providence espagnol.

D'une part, il procède d'une centralisation plutôt inédite dans les dernières décennies. Les inégalités régionales en matière de lutte contre la pauvreté étaient devenues trop importantes entre des régions riches, dont les capacités financières et les moyens dédiés à la mise en œuvre du dispositif permettaient une prise en charge efficace de la pauvreté, et des régions défavorisées où la question de la pauvreté se posait pourtant avec plus d'acuité. Cependant, la centralisation n'efface pas les disparités territoriales, les moyens humains et organisationnels des organismes ayant la charge de l'IMV dépendant du niveau de développement économique des différentes communautés autonomes.

D'autre part, l'IMV, bien que géré par la Sécurité sociale, se veut un dispositif d'insertion professionnelle, ce qui est là aussi inédit. Sa compatibilité avec les revenus d'activité professionnelle a pour objectif d'éviter de décourager les bénéficiaires d'entrer sur le marché du travail. Cela revient toutefois à reconnaître l'existence de travailleurs pauvres, ce que soulignent notamment les organisations syndicales.

8. « Espagne : un expert de l'ONU critique les taux de pauvreté "scandaleusement élevés" », *Le Figaro*, 7 février 2020, <https://bit.ly/3PUI2C3>.

Sources :

AIReF (2019), *Los programas de renta mínimas en España*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, <https://bit.ly/3x6NsMM>.

CCOO (2022), *Mercado de trabajo y protección por desempleo. Segundo semestre 2021*, Informe, Confederación Sindical de CCOO, abril, <https://bit.ly/3McZPfY>.

Fernández Martínez S. (2021), « Le revenu minimum vital, une nouvelle prestation non contributive du système de sécurité sociale espagnol », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, p. 164-175, <https://doi.org/10.4000/rdctss.2200>.

Fernández Prol F. (2020), « Le revenu minimum vital espagnol : contexte et nouvelle

prestation », *Droit social*, n° 10, octobre, p. 826-830.

UGT (2020), « El ingreso mínimo vital como repuesta a una pobreza estructural », *Análisis y Contextos*, n° 9, 19 junio, <https://bit.ly/3M5usUw>

Vincent C. (2006), « Espagne : salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 37-45, <https://bit.ly/2ZZ62d9>.

Vincent C. (2012), « Espagne : une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars, p. 3-8, <https://bit.ly/3zc2NhO>.