



<http://emin-eu.net>

Rapport du séminaire EMIN

PARIS, 9 décembre 2013

Ce qu'est le projet EMIN ! Rassemblant un large éventail d'experts, de professionnels, d'universitaires et d'institutions ou organisations actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Le EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK (Réseau européen pour un revenu minimum) a pour objectif de dégager un consensus autour des démarches à entreprendre pour la mise en place progressive de systèmes de revenus minimum adéquats et accessibles dans tous les Etats membres de l'UE. Ce projet de deux ans (2013-2014) est financé par la Commission européenne, dans le droit fil de la recommandation de la Commission européenne de 2008, de la stratégie Europe 2020 et dans le cadre de la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vous pouvez **suivre les activités** d'EMIN en **cliquant sur le lien 'follow'** de son blog : <http://emin-eu.net>

Remerciements:

Auteur du rapport : Pauline Geoghegan

Réalisé dans le cadre de l'appel d'offres de la Commission N° VT/2011/100 Projet Pilote – Social solidarity for social integration.

Les avis exprimés ici ne représentent pas la position officielle de la Commission européenne.

Table des matières

1. Séance plénière d'ouverture
2. Présentation du projet EMIN
3. L'Evolution des mécanismes de revenu minimum
4. Premiers résultats du projet EMIN
5. Réponses
6. Discussion en plénière
7. Séance plénière de clôture
8. Annexe 1: participants au séminaire
9. Annexe 2 : présentation intégrale de Jean-Pierre Bultez sur le RSA français

Le **séminaire a pour objectif** de présenter les premiers résultats du projet « réseau européen sur le revenu minimum », de susciter un débat à leur sujet et d'obtenir un large soutien pour améliorer l'accessibilité des régimes de revenu minimum en Europe.

Séance plénière d'ouverture

Le président de la réunion, **Julien Van Geertsom**, président du Conseil d'administration du Service public belge de planification en charge de l'intégration sociale et membre du Conseil d'administration du projet EMIN, ouvre la réunion en rappelant les propos de Nelson Mandela, dont la mort vient d'être annoncée : « la pauvreté n'est pas naturelle, elle est faite de main d'homme et on peut la réduire par nos actions ». D'où la formule « la pauvreté est le résultat de l'homme ».

François Soulage, président du Secours Catholique (membre d'EAPN France), souhaite la bienvenue aux participants. Le Secours Catholique est le membre français de Caritas international, une organisation représentée dans 170 pays. Chaque année en novembre, l'observatoire français de la pauvreté publie un rapport sur la pauvreté. En 2013, les principaux thèmes abordés dans le rapport étaient les suivants :

- La pauvreté chez les jeunes : les moins de 25 ans, qui n'ont pas accès au revenu minimum, sont fortement touchés par la crise. En effet, la plupart ne disposent pas d'aucune ressource, et même quand ils ont un emploi, c'est dans le cadre de contrats temporaires. Nous devons les aider à sortir de leurs difficultés : non seulement sont-ils frappés par la pauvreté, mais ils perdent leurs réseaux d'amis et tout lien avec la société.
- Les couples avec enfants de plus de cinq ans, qui ne touchent qu'un seul revenu minimum (un revenu qui ne suit pas l'augmentation (pouvant aller jusqu'à 4%) du coût de la santé, du chauffage), perdent dans les faits 5% de leur pouvoir d'achat.

Il ne s'agit pas uniquement d'une question de revenu : de quoi les personnes ont-elles besoin, en plus du revenu minimum, pour vivre dans la dignité. Les personnes vivent bien en dessous du seuil de pauvreté; elles ont besoin de se rencontrer, de discuter et surtout d'accéder à leurs droits. Dans le dossier du RSA, le revenu de Solidarité Active, la moitié des personnes prises en charge par le Secours Catholique n'ont pas introduit de demande de revenu minimum ; les deux tiers n'y ont pas accès. Comment peut-on agir sur l'accès aux droits? Nous devons réfléchir aux procédures et aux obstacles qui empêchent l'accès aux droits existants, et aider ceux et celles qui jouissent de ce droit : leur donner la « capacité d'agir », en tenant compte de la réalité des personnes et de leur besoin de dignité.

Présentation du projet EMIN

Fintan Farrell, coordinateur du projet EMIN

Les principaux développements dans le dossier du revenu minimum au niveau européen :

- **La recommandation sur l'inclusion active, 2008**, relative à une aide adéquate au revenu (qui fait suite à la recommandation du Conseil de 1992), aux marchés de l'emploi inclusifs et à l'accès à des services de qualité
- **L'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** : l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté de 20 millions de personnes à l'horizon 2020
- **Le paquet sur l'investissement social 2013**, qui contient une série de propositions visant à améliorer la cohésion sociale et à rétablir la croissance économique en investissant dans le capital humain, en mobilisant une part plus grande du potentiel européen tout en garantissant l'inclusion sociale des personnes les plus en difficulté ainsi qu'un niveau adéquat de protection sociale.
- **La stratégie Europe 2020** : la croissance inclusive, l'objectif social, l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté, le principe de partenariat : la Plate-forme de lutte contre la pauvreté, les programmes nationaux de réforme et les recommandations spécifiques par pays.
- **L'examen annuel de la croissance**
- **La crise** : austérité – assainissement budgétaire
- **Les fonds structurels (2014-2020)** : source de financement pour aider les Etats membres à investir dans les stratégies intégrées pour l'inclusion active, un pourcentage plus élevé pour le FSE et un fléchage de 20% en faveur de l'inclusion sociale
- Le programme pour **l'emploi et l'innovation sociale** (EASI)

L'UE soutient le **réseau européen sur le revenu minimum (EMIN)** et la Commission va appuyer un **projet visant à définir des principes communs au niveau européen et à mettre au point une méthodologie relative à la confection de budgets de référence**. Ces budgets de référence s'adressent à différents types de ménages et visent à leur donner un certain niveau de bien-être. En fonction de la composition du ménage, du revenu disponible et d'autres critères (logement, transport), un budget, qui correspond à chaque situation personnelle, est défini. L'UE soutient également et de manière continue **les Rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale** (appui aux processus nationaux de participation).

L'objectif du réseau européen sur le revenu minimum consiste à dégager un consensus autour des prochaines étapes vers la mise en place progressive de mécanismes de revenu minimum adéquats et accessibles et à analyser les raisons des niveaux de non-recours (non take-up) parfois très élevés dans de nombreux pays. Ce projet, financé par la Commission européenne, a une durée de deux ans (2013 – 2014). Il s'intègre dans une série de structures existantes au niveau national afin de pérenniser le travail après son terme.

Pourquoi les mécanismes de revenu minimum ont-ils une telle importance ? Dans les sociétés basées sur les échanges monétaires, les régimes de revenu minimum offrent une sécurité aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Ils leur permettent de rester actives au sein de la société, de renouer avec le monde du travail et de vivre décemment. Ils jettent les bases d'une sortie de crise inclusive et montrent la voie vers des sociétés plus égalitaires. IL s'agit en fait d'un questionnement sur le type de société que nous souhaitons construire.

Les partenaires au projet : le partenaire chef de file est EAPN (Réseau européen de lutte contre la pauvreté). Les autres grands partenaires sont AGE Platform Europe, la FEANTSA (Fédération européenne des organisations nationales actives dans le domaine du sans-abrisme), l'administration publique belge, le Service public de planification en charge de l'intégration sociale, de la politique de lutte contre la pauvreté et de l'économie sociale, l'ANSA (Agence Nouvelle des Solidarités Actives), ETUI (institut syndical européen), l'OSE (Observatoire Social Européen) et le SIRG (groupe régional sur l'inclusion sociale), les réseaux nationaux sur le revenu minimum créés en Belgique par le réseau belge de lutte contre la pauvreté, en Italie par le CILAP/EAPN Italie, en Irlande par EAPN Irlande, au Danemark par EAPN Danemark et en Hongrie par EAPN Hongrie. En 2014, le projet s'élargira à un ensemble de 31 pays ainsi qu'à deux réseaux thématiques, (sur l'âge : AGE Platform Europe, et sur le sans-abrisme : la FEANTSA).

Dans le cadre d'EMIN, et afin **d'avancer vers des mécanismes de revenu minimum adéquats et accessibles**, nous analyserons les tendances et obstacles actuels, présenterons et discuterons des « bonnes » pratiques et des pratiques « insatisfaisantes », ferons connaître le cadre européen actuel (notamment la recommandation du Conseil de 1992 et la recommandation sur l'inclusion active de 2008, le paquet sur l'investissement social). Nous dégagerons un consensus sur les étapes à franchir vers la réalisation progressive de régimes de revenu minimum adéquats et accessibles et nous contribuerons à l'élaboration de définitions et de critères communs au niveau européen concernant les mécanismes de revenu minimum adéquats.

Activités prévues dans le cadre du projet : la création et le lancement du réseau européen sur le revenu minimum et des cinq réseaux nationaux sur le revenu minimum au Danemark, en Irlande, en Belgique, en Italie et en Hongrie ; l'analyse des régimes de revenu minimum de 5 pays sélectionnés (adéquation, couverture, recours et utilisation des fonds structurels en soutien aux régimes de revenu minimum), le travail thématique sur l'adéquation des régimes de revenu minimum pour les personnes âgées, mené par la plate-forme AGE en France, en Irlande et en Pologne et le travail thématique sur le recours (take-up) par les populations vulnérables (principalement les personnes sans-abri), mené par la FEANTSA, en Italie, en France, en Hongrie, en Roumanie, en Irlande, au Royaume-Uni, en Finlande et en

Pologne. Nous prévoyons également, dans le cadre du projet, d'analyser les mécanismes de revenu minimum dans 26 pays supplémentaires.

Deux séances de révision par les pairs sont prévues (la première s'est déroulée en octobre 2013). Une conférence européenne (la conférence de Paris qui fait l'objet du présent rapport), trente et une conférences nationales et enfin, une seconde conférence européenne (fin 2014) afin de présenter les conclusions du projets et les propositions pour une meilleure coordination européenne dans le domaine des régimes de revenu minimum.

Dans le cadre du projet, il est prévu de constituer deux **groupes consultatifs** : un large comité consultatif européen des parties prenantes et un groupe de consultation auprès du Parlement européen, qui a parrainé le présent projet.

La rencontre européenne 2013 des personnes en situation de pauvreté a été l'occasion d'un échange sur le coût d'un panier des biens et de services nécessaires pour vivre dans la dignité. Le coût a été comparé à la réalité des montants disponibles grâce aux mécanismes de revenu minimum (là où ils existent) ou aux salaires minimums. Des exemples illustrant les conséquences de la crise « sur la vie quotidienne des gens » ainsi que des « pratiques intéressantes » menées dans différents pays pour lutter contre la pauvreté ont également fait l'objet de discussions. Le rapport de la rencontre est disponible sur www.eapn.eu et comporte : 1) un rapport général : avec les grands messages et les principales contributions, 2) des notes d'informations sur les budgets de référence, sur l'impact de la crise, des exemples de pratiques, et 3) les slogans de la rencontre (par exemple, le slogan de la délégation française qui est une citation de Coluche (un comédien célèbre): « Quand j'étais petit à la maison, le plus dur c'était la fin du mois, surtout les 30 derniers jours ». Le slogan de la délégation allemande était : « Ne jamais laisser tomber les bras ».

Même en temps de crise, nous devons opérer des choix concernant la société que nous souhaitons.

Evolutions en matière de régimes de revenu minimum

Le modèle français

Jean-Pierre Bultez, expert auprès de l'ONPES, représentant des Petits Frères des Pauvres (membre d'EAPN France) et vice-président de AGE Platform Europe¹

Le système français, qui a célébré ses 60 années d'existence, est complexe. Il couvre trois principaux domaines : le RSA (revenu de solidarité active) pour les salariés à bas revenus

¹ Vous trouverez l'intégralité de la contribution de Jean-Pierre Bultez en français dans l'annexe au présent rapport

(1,6 millions de personnes), l'ASS (allocation de solidarité spécifique) soumise à certaines conditions (activités antérieures et ressources) et destinée aux travailleurs privés d'emploi ayant épuisé leurs droits au chômage et aux personnes très éloignées du marché du travail. Il existe également une allocation pour personnes handicapées : l'AAH (allocation d'adulte handicapé). Autres allocations : l'Allocation Equivalent Retraite, pour les personnes retraitées, l'AER-ER, l'ASI, pour personnes invalides, l'ASPA pour les personnes âgées ayant peu ou pas cotisé pour leur retraite, l'ATA, pour les personnes en attente de régularisation par exemple, l'AV, ou allocation veuvage, et le RSO pour les Français des territoires d'Outre-Mer.

10% de la population sont concernés par le revenu minimum (aussi appelé « minima sociaux » en France), dont les paiements représentent 1% du Produit Intérieur Brut et 3,5% du budget national (s'il concerne un grand nombre de personnes, ce montant n'est pas trop élevé comparativement au budget global).

Le mécanisme a pour objectifs la cohésion sociale, la solidarité sociale et la lutte contre la pauvreté (même s'ils ne sont pas cités de manière explicite).

Nombreuses sont les questions qui se posent à propos du système : devrait-il bénéficier aux nationaux ou aux non-nationaux, être universel ou réservé aux seuls résidents? Qui de son accessibilité : lisibilité, simplification des formulaires, etc. ? Les allocations sont-elles individuelles ou familiales ? Quelles sont les raisons du taux de non-recours (notamment du RSA)? Quid du niveau des allocations, qui n'est pas lié aux coûts réels ? Quid de son administration : régionale ou nationale ? Un lien avec l'insertion et / ou avec l'activation?

Il existe neuf allocations différentes, mais elles ne sont pas toujours accessibles. Contribuent-elles à la sortie de la pauvreté ? S'agit-il simplement d'une réponse à un système qui n'est plus approprié? Quel devrait être le niveau des allocations ?

Comment mettre en place un régime de revenu minimum adéquat ? En écoutant ce qu'ont à dire les citoyens : ils doivent avoir le droit de parole ; le repère de 60% est-il acceptable, et quel est sa valeur réelle ? Quels sont les véritables besoins, individuels et collectifs ? Quid de la vie sociale ? De quoi les citoyens ont-ils besoin pour une vie décente dans la dignité ?

Pour répondre à ces questions, l'Observatoire français a ouvert le chantier des budgets de référence, en rassemblant différentes catégories de personnes dans diverses régions et en utilisant une méthodologie très spécifique. Les citoyens associés au processus ont répondu sur base des structures sociales contemporaines, avec l'aide d'experts extérieurs. Les lignes de travail étaient variées : comparaison, validation, lien entre revenu et accès aux services, pédagogie, politique publique, sans oublier le rôle de la Commission européenne, important lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique de revenu minimum.

Premiers résultats du projet EMIN:

Anne Van Lancker, coordinatrice politique du projet EMIN

L'objectif de la phase 1 du projet EMIN consistait à analyser la situation actuelle dans cinq pays pilotes. Il s'agissait de retracer la réalité des régimes de revenu minimum : adéquation, couverture et taux de recours, ainsi que de définir les obstacles à la mise en place de mécanismes de revenu minimum adéquats et accessibles. Il s'agissait enfin de définir les manières d'améliorer l'adéquation et l'accessibilité des régimes de revenu minimum avec les principales parties prenantes (ONG sociales et autres, autorités publiques, syndicats, employeurs, milieu universitaire, personnes en situation de pauvreté). Etat d'avancement du projet à ce jour : cinq réseaux nationaux sur le revenu minimum ont été créés et cinq rapports nationaux ont été préparés suite aux premières consultations avec les parties prenantes. La présente contribution s'inspire du rapport de synthèse des cinq rapports nationaux et présente un premier projet de recommandations visant à avancer vers la mise en place progressive de régimes de revenu minimum adéquats. Elle définit également le rôle d'appui que pourrait jouer le niveau européen.

Les rapports nationaux sur l'adéquation, la couverture et le recours aux régimes de revenu minimum

Les régimes de revenu minimum sont « des systèmes d'aide aux revenus qui offrent un filet de sécurité aux personnes qui ne peuvent pas travailler ou accéder à un emploi décent et qui n'ont pas (ou plus) droit aux prestations sociales ». Le revenu minimum adéquat est un revenu indispensable pour mener une vie décente et participer pleinement à la société. Tous les pays pilotes, à l'exception de l'Italie, disposent d'un régime de revenu minimum au niveau national, qui répond à la définition du projet EMIN. Les régimes de revenu minimum varient fortement d'un pays pilote à l'autre : en Belgique et au Danemark, les régimes sont globaux et simples, ouverts à toutes les personnes ne disposant pas de suffisamment de moyens. Toutefois, il n'y a qu'au Danemark qu'il est proche de l'« AROP » (niveau de risque de pauvreté), sauf pour les jeunes. En Hongrie, si le système est relativement simple, sa couverture et les critères d'éligibilité sont très limités. L'Italie ne dispose pas de mécanisme national de revenu minimum, mais il existe des régimes régionaux de revenu minimum limités à des groupes spécifiques et dont les niveaux sont insuffisants. L'Irlande dispose d'un système complexe de régimes par catégorie, ainsi que d'un système général de dernier recours. La plupart des régimes de revenu minimum sont assortis de conditions d'éligibilité liées au lieu de résidence, à l'âge, à l'absence de ressources, à la volonté de travailler. Les prestations varient en fonction de la composition du ménage. Dans la plupart des cas, l'indexation n'est pas effectuée de manière régulière; l'aide est offerte sous condition de ressources et sans limite dans le temps, exception faite de l'Italie.

Recommandations découlant de l'analyse de la situation dans les cinq pays

Tableau de l'adéquation : les cinq pays privilégient un débat public sur la définition du revenu minimum adéquat. La Belgique et le Danemark préconisent de s'engager à relever toutes les prestations au-dessus du seuil des 60%. L'Italie recommande l'introduction d'un régime de revenu minimum. La Belgique et le Danemark préconisent d'utiliser les budgets de référence. La Belgique, le Danemark et la Hongrie proposent de mettre au point des mécanismes d'indexation adéquats afin de refléter les niveaux de vie. L'Irlande recommande de simplifier les systèmes complexes et d'améliorer le suivi et l'évaluation.

Tableau de la couverture et du taux de recours : en Belgique, supprimer la conditionnalité liée à la volonté d'accepter des offres d'emplois; en Hongrie, supprimer la conditionnalité liée aux comportements ; en Irlande, créer une instance centralisée pour l'évaluation des revenus ; en Belgique, garantir un octroi automatique des prestations ; en Belgique et au Danemark, améliorer l'accès pour les personnes sans abri ; en Belgique, mener une recherche sur le non-recours.

Lien avec les stratégies d'inclusion active : la Belgique, le Danemark, la Hongrie et l'Irlande sont favorables à l'élaboration d'une approche intégrée. La Belgique et le Danemark veulent créer plus d'emplois pour les personnes en situation d'exclusion sociale. Pour la Belgique, le Danemark, la Hongrie et l'Irlande, une offre personnalisée des services s'impose. Au Danemark, on préconise d'accorder un rôle plus important aux ONG sociales et à l'économie sociale. En Belgique et en Irlande, il faut garantir l'accès aux services sociaux et contrôler les prix des services essentiels. En Hongrie, remplacer les programmes de travail obligatoire par des mesures d'activation et en Belgique, engager des « experts du vécu » (experts ayant fait l'expérience de la pauvreté) dans les services publics et recourir aux évaluations ex ante de la pauvreté.

L'utilisation du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : dans aucun des pays pilotes, le FSE ne joue encore de rôle de premier plan dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si, au Danemark, moins de 10 projets sur 214 concernent l'inclusion sociale, on prévoit, pour la prochaine période, de mieux utiliser le FSE dans le cadre de l'inclusion sociale. En Irlande, le FSE n'est utilisé que pour des initiatives sur le marché de l'emploi et, dans une moindre mesure, pour les services et le développement local. La Hongrie dispose d'une série de systèmes financés par le FSE (avec des services personnalisés et l'objectif d'une meilleure insertion professionnelle). L'Italie prévoit d'élaborer un plan national comportant des mesures visant les familles avec enfants. Il s'agira de leur offrir une aide financière en échange d'une participation à un projet géré par un réseau de prestataires de services. Des interventions supplémentaires viseront les personnes éloignées du marché de l'emploi et prévoiront un large éventail de mesures (par exemple, des exploitations agricoles sociales dans des régions rurales). Le plan de cohésion pour le sud de l'Italie prévoit de consacrer 36% du budget à l'inclusion sociale.

Premières recommandations

Adéquation du revenu minimum

- Lancer un débat public sur la définition d'un revenu minimum adéquat: « des régimes de revenu minimum offrant un filet de sécurité aux personnes qui ne peuvent ni travailler ni accéder à un emploi décent et qui n'ont pas (ou plus) droit aux prestations sociales »
- L'objectif des revenus adéquats : un revenu indispensable pour mener une vie décente et participer pleinement à la société
- Constituer un panel d'experts, avec notamment des membres du CPS, des ONG, des personnes en situation de pauvreté, afin de discuter des définitions et des principes communs relatifs à ce qu'on entend par revenu minimum adéquat.
- Orienter le débat sur l'adéquation du revenu minimum, en utilisant les 60% du revenu médian comme référence nationale importante et utiliser les budgets de référence pour évaluer la pertinence du niveau du revenu minimum et du seuil de 60%.
- Elaborer une méthodologie et un cadre communs au niveau européen pour les budgets de référence afin d'évaluer l'adéquation des régimes de revenu minimum, en associant activement des personnes en situation de pauvreté à la définition d'un panier de biens et de services.
- Ces efforts devraient déboucher sur une directive-cadre européenne relative au revenu minimum adéquat
- La Commission européenne devrait commander une recherche sur le coût d'un non-investissement dans le revenu minimum adéquat et dans la protection sociale

Couverture et recours aux régimes de revenu minimum

- Les Etats membres devraient évaluer leurs régimes de revenu minimum afin d'éviter de créer de la pauvreté cachée, de s'attaquer aux causes du non-recours et de définir des mesures visant à rehausser la transparence, à informer les allocataires sociaux éligibles de leurs droits, à mettre au point des procédures simplifiées et à mettre en place des politiques de lutte contre la stigmatisation et la discrimination.
- La Commission européenne devrait commander une recherche sur le non-recours dans les Etats membres. La méthode ouverte de coordination devrait être utilisée dans le cadre d'un échange de bonnes pratiques sur ce dossier.

Relier les trois piliers de la stratégie d'inclusion active

Les Etats membres devraient s'engager à mettre au point une stratégie nationale globale pour l'inclusion active comportant trois volets égaux et reliés entre eux : une aide au revenu adéquate, des marchés de l'emploi inclusifs et l'accès à des services de qualité. Ces stratégies devraient devenir une composante essentielle des programmes nationaux de réforme dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Il s'agirait de considérer la stratégie pour l'inclusion active comme une conditionnalité ex ante.

Le rôle des fonds structurels européens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Une référence explicite à l'inclusion sociale et un fléchage exclusif de 20% du budget FSE en faveur de l'inclusion sociale peuvent influencer de manière positive les priorités nationales. Les Etats membres devraient privilégier le fléchage de 20% du budget FSE en faveur de l'inclusion sociale dans leurs programmes opérationnels ; ils devraient soutenir une utilisation concertée du FSE et du FEDER et en évaluer l'efficacité. Les Etats membres devraient faire rapport, dans leurs programmes nationaux de réforme, de l'utilisation des fonds structurels pour la réalisation de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020. La Commission européenne devrait aider les pays en dressant un catalogue des bonnes pratiques. Le principe de partenariat devrait être renforcé afin de garantir l'accès aux fonds des ONG et d'autres partenaires pertinents.

L'objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020 (une diminution d'au moins 20 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté)

L'objectif chiffré de réduction de la pauvreté est actuellement hors de portée. Dans de nombreux pays, les mesures d'austérité affaiblissent les politiques sociales. Il n'existe aucune volonté politique de s'attaquer à la pauvreté. Il est stipulé dans le paquet sur l'investissement social que des systèmes de protection sociale bien conçus, avec un volet d'investissement social solide, un volet « protection » et un volet « stabilisation », représentent une réponse à la crise. Les principaux instruments prévus dans le cadre du Semestre européen doivent être rééquilibrés en faveur de la lutte contre la pauvreté : l'Examen annuel de croissance devrait s'accompagner d'un Rapport annuel d'avancement dressant l'état des lieux des objectifs chiffrés de la stratégie Europe 2020 (et notamment celui de réduction de la pauvreté). Les Programmes nationaux de réforme devraient devenir le principal instrument dans la poursuite de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté et les rapports sociaux devraient être rendus obligatoires. Il est crucial de mentionner l'importance des politiques sociales et d'une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté (avec un mécanisme de revenu minimum adéquat) dans les Recommandations spécifiques aux pays. Il faut également garantir la légitimité démocratique du Semestre européen et de la stratégie Europe 2020 en associant pleinement les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile (dont les personnes en situation de pauvreté). La Commission européenne devrait utiliser la clause sociale horizontale pour évaluer les mesures d'austérité et les réformes.

Définir des normes sociales au niveau européen

Utiliser le **tableau de bord social** pour indiquer de manière tangible aux Etats membres comment combattre ou prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale et pour alimenter les Recommandations spécifiques aux pays 2014. Définir et mettre en place un système de normes sociales contraignantes au niveau de l'UE, dans le cadre d'un Pacte social pour l'Europe. Utiliser la recommandation de l'OIT sur des socles nationaux de protection sociale (avec accès aux biens et aux services essentiels, comme la santé, l'éducation, l'alimentation et les services sociaux) et sur l'appui aux revenus, pour s'en inspirer lors de l'élaboration des normes sociales. Le droit à un revenu minimum décent pourrait ouvrir la voie vers ces **normes sociales**.

Le point de vue des principales institutions et organisations

La Commission européenne

Emma Toledano Laredo, chef de l'unité en charge de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté

La Commission se félicite du bon déroulement du projet EMIN et des résultats engrangés jusqu'à présent. Il est essentiel de sensibiliser le public à la nécessité de disposer d'une aide au revenu adéquate, surtout dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires. Ces contraintes budgétaires et les défis démographiques à venir exigeront que l'on réforme les systèmes de protection sociale vers une utilisation plus efficace et efficiente des ressources disponibles, via la simplification des systèmes et un meilleur ciblage. Actuellement, nous nous éloignons de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté, le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale ayant augmenté de 7 millions d'unités.

Le projet pilote EMIN, ainsi que le projet de définition d'une méthodologie commune pour les budgets de référence, revêtent une grande importance, car ils mettent la question de l'aide au revenu adéquate à l'agenda de l'UE. En 1992 déjà, le Conseil européen enjoignait les Etats membres à reconnaître le droit fondamental des personnes à des ressources et à une aide sociale suffisante. Adoptée en 2008, la stratégie pour l'inclusion active insistait sur une approche intégrée reposant sur les trois piliers de la politique sociale : une aide au revenu adéquate, des marchés de l'emploi actifs et inclusifs et l'offre de services sociaux de qualité. En 2010, dans sa communication sur la Plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission européenne s'engageait à évaluer la mise en œuvre de la stratégie pour l'inclusion sociale, et notamment son premier pilier qui concerne une aide au revenu adéquate.

Le paquet sur les investissements sociaux, adopté en début d'année, est la réponse de la Commission à l'urgence sociale engendrée par la crise actuelle, tout en contribuant à la réalisation de certains engagements importants pris dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le document des services de la Commission sur l'inclusion active évalue la mise en œuvre de la stratégie pour l'inclusion active au niveau national et souligne les défis spécifiques liés à ses trois piliers au cours de la période qui a suivi l'adoption de la recommandation de 2008. Les défis pour les différents piliers : pour le premier pilier, l'adéquation, le non-recours et la couverture de l'aide au revenu adéquate ; pour le second pilier, le phénomène des travailleurs pauvres et les obstacles à la réalisation de marchés de l'emploi inclusifs ; et pour le troisième pilier, la nécessité de se concentrer sur le rôle redistributif des services. Le document des services de la Commission insiste également sur l'importance des approches intégrées pour mener à bien la stratégie d'inclusion active et sur la nécessité d'associer les parties prenantes concernées à la conception, à la réalisation et au suivi de l'inclusion active.

Si le projet EMIN se concentre sur les questions liées au premier pilier de la stratégie pour l'inclusion active (aide au revenu adéquate), l'approche intégrée, comme nous l'avons rappelé, exige que des liens soient noués entre les différents piliers. Elle souligne la nécessité de garantir l'accès à des services sociaux de qualité. La rationalisation des prestations sociales devrait également figurer parmi les priorités, une approche fragmentée ne garantissant pas un accès égal ni une couverture adéquate.

En conséquence, dans le paquet sur les investissements sociaux, la Commission exhorte les Etats membres à mettre au point des systèmes de protection sociale plus efficaces et efficaces, notamment grâce à des guichets uniques : les « werkwinkels » créés par la Flandre (Belgique), qui abritent dans un même lieu services de recherche d'emploi et services de protection sociale. Pareille démarche améliore l'accessibilité et encourage les différents niveaux du gouvernement à collaborer afin d'éviter les doublons et les écarts dans la couverture. Ainsi, selon la Commission, l'approche intégrée en trois piliers devrait figurer dans les recommandations avancées par le projet.

A la lecture du rapport de synthèse, on constate que toutes les équipes nationales souhaitent un débat public sur la définition d'un système de revenu minimum adéquat. Voilà un élément crucial, car il est nécessaire de sensibiliser au rôle des systèmes de revenu minimum adéquat dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Communication sur le Paquet sur les investissements sociaux rappelle que le revenu minimum devrait atteindre un niveau suffisamment élevé pour aider les personnes concernées à vivre dans la dignité, à se sentir motivées et prêtes à travailler.

Dans les premières recommandations à l'attention du niveau européen, trois rapports nationaux (Danemark, Belgique et Irlande) suggèrent de recourir aux budgets de référence pour définir un niveau de vie décent. La Commission s'apprête à lancer un projet d'élaboration d'une méthodologie commune concernant les budgets de référence. Il s'agit là d'un instrument précieux pour les responsables politiques lorsqu'ils doivent définir leurs priorités, surtout à une époque marquée par les contraintes budgétaires. Ils mettent également en évidence le lien qui unit l'offre de services sociaux adéquats et le rôle redistributif de ces services.

Certains Etats membres se montrent déjà réticents face à cette approche, de la même manière que certains Etats membres ont rechigné à adopter les conclusions sur les investissements sociaux lors du Conseil de juin dernier. Cette réticence s'explique par deux raisons principales : l'une financière, les Etats membres craignant que les budgets fixés via une méthodologie de budgets de référence soient trop généreux, et la seconde politique, les Etats membres étant convaincus que l'UE ne devrait pas s'ingérer dans les méthodologies déjà existantes au niveau national.

C'est à la Commission qu'il incombe de convaincre les Etats membres que les budgets de référence sont essentiels pour l'évaluation de l'adéquation des régimes de revenu minimum et pour poursuivre avec brio l'intégration européenne (*ce qui correspond aux conclusions de l'atelier sur les budgets de référence organisé lors de la Convention annuelle de 2013*). Les réseaux établis dans le cadre du projet EMIN seront certainement précieux lorsqu'il s'agira d'apporter un appui aux budgets de référence et à leur mise en place au niveau national.

L'utilisation du Fond social européen est également pointée dans le rapport. Le nouveau règlement du FSE et le fléchage de 20% en faveur des politiques pour l'inclusion sociale devraient permettre de privilégier les politiques pour l'inclusion sociale lors de la prochaine période de programmation. Une évaluation plus approfondie des stratégies intégrées pour l'inclusion active, faisant respecter les conditionnalités ex ante, devrait mener à des avancées considérables. Si le Fond social ne peut pas être utilisé pour le versement des prestations de revenu minimum, il pourrait servir à créer la capacité administrative des pays, à définir différentes mesures d'activation et à mettre au point des stratégies intégrées pour faciliter l'accès aux régimes de revenu minimum adéquat et une plus grande inclusion sociale.

Par exemple, les Pays-Bas et l'Autriche ont utilisé le FSE pour mettre au point des stratégies globales et intégrées d'inclusion active. En Autriche, le projet pilote « Step 2 Job » a été financé de septembre 2009 à mars 2011. Un centre de conseil et d'orientation a été créé pour les allocataires sociaux les plus éloignés du marché de l'emploi. « Step 2 Job » conjugue accompagnement individuel, aide psycho-sociale, renforcement de l'autonomie, conseils, formation professionnelle ainsi qu'aide et conseils sur des questions, comme l'endettement, le logement, la santé et les écoles de la deuxième chance. Les participants au projet ont déclaré que c'était la première fois de leur vie qu'ils recevaient une aide.

Aux Pays-Bas, le projet « Fit 4 Work » veut mettre en place une approche efficace pour améliorer les perspectives d'emploi des personnes souffrant de troubles psychologiques ou qui sont, traditionnellement, éloignées du marché de l'emploi. Il réunit quatre grandes villes néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), le service public pour l'emploi néerlandais et les agences municipales de la santé. Il offre des services adéquats et concertés via une démarche basée sur les difficultés et le point de vue du client.

Il est essentiel que les Etats membres utilisent tout le potentiel du FSE. Enfin, la Commission évalue les régimes de revenu minimum des Etats membres via le semestre européen et les recommandations spécifiques aux pays. L'Examen annuel de la croissance 2014 insiste sur le rôle de la protection sociale quand il s'agit non seulement de réduire la pauvreté, mais également quand l'objectif est de réduire les inégalités croissantes. Il reconnaît pleinement la nécessité d'une aide au revenu adéquate et efficace et voit en celle-ci un des piliers des stratégies d'inclusion active. Il met davantage en avant les inégalités sociales, les inégalités de revenus se creusant au sein et entre les Etats membres (principalement dans le sud et dans les régions périphériques de l'UE) (*rapport conjoint sur l'emploi 2014 qui accompagne l'examen annuel de la croissance 2014*).

Une analyse du ratio des quintiles de revenus S80/S20 entre 2005 et 2011 montre que les revenus ont été sensiblement moins équitablement répartis dans 9 Etats membres (Bulgarie, Chypre, Allemagne, Danemark, Grèce, Espagne, France, Croatie et Roumanie). L'augmentation relative la plus grande s'observe au Danemark et en Espagne : une augmentation relative d'environ 30% dans les 2 cas. Lors du semestre 2013, la Commission a présenté plusieurs recommandations visant à combattre la pauvreté en améliorant l'efficacité des transferts sociaux et le ciblage des prestations (par exemple, la Bulgarie, l'Italie, la Lituanie et la Roumanie). En Italie, la recommandation spécifique s'inspire d'une analyse réalisée par la Commission, qui montre que les systèmes italiens de protection sociale semblent incapables de gérer l'augmentation des besoins sociaux. Les transferts sociaux (à l'exception des pensions qui représentent une large part de ces transferts, un des plus élevés de l'UE) pèsent très peu sur la réduction de la pauvreté (le troisième niveau le plus faible de l'UE) et le mode de répartition des prestations familiales pénalise les ménages à bas revenus. La Commission aide également les « pays de la Troika », comme la Grèce et Chypre, à se doter de mécanismes de revenu minimum adéquat dans le respect de leurs marges budgétaires. Dans ce cadre, la Commission s'efforcera de mettre en place et de pérenniser des systèmes de protection sociale efficaces.

La Commission attend avec impatience les recommandations que le projet adressera au niveau européen. Elle se réjouit de voir comment les réseaux vont évoluer dans tous les Etats membres car elle voit en ceux-ci un levier important qui permettra aux diverses parties prenantes concernées de faire connaître les priorités du paquet sur les investissements sociaux relatives aux régimes de revenu minimum adéquat et d'assurer la mise en oeuvre. La Commission continuera également à analyser les niveaux de couverture et de non-recours, ainsi que les mécanismes de guichets uniques.

Le ministère français

Vincent Billerey, Chef du bureau des minima sociaux, Ministère des affaires sociales et de la santé, France

Représentant le bureau du Ministère français en charge des systèmes de revenu minimum, M Billerey partage l'analyse des orateurs précédents : il y a trop de systèmes et d'objectifs différents, et ceux-ci présentent parfois des incohérences (par exemple, entre le RSA, le Revenu de Solidarités Actives, qui est conditionné à la recherche d'un emploi et le RSO, Revenu de Solidarité Outre Mer, pour les territoires français d'outremer, qui est conditionné à l'absence de recherche d'un emploi). En outre, il n'existe pas de base juridique commune : les minima sociaux relèvent du domaine de la politique publique, les règles opérationnelles étant nombreuses (revalorisation, ressources et périodes de référence) ; quid des dispositions (autres que les minima sociaux, comme les allocations de logement, l'assurance santé universelle) ?

Le RSA a vu le jour en 2008 et a remplacé l'ancien RMI (revenu minimum d'insertion) ; l'objectif est d'offrir un complément de revenu aux personnes à bas salaires. La moitié des bénéficiaires du revenu minimum et 2/3 des personnes percevant une aide au revenu sont couverts par les minima sociaux. Cela représente une dépense de 10 millions d'euros et attire beaucoup l'attention des médias. La double spécificité du RSA est qu'il est non-catégorique et qu'il présente un lien positif avec l'intégration sociale. C'est le seul système assorti de droits et de devoirs. Le niveau de non-recours est très élevé : 49% au total et 68% pour le « RSA Activité ». Il existe une volonté de simplifier le système : des propositions ont été présentées dans le récent rapport du Député Sirugue au Parlement national français. Deux objectifs ont été réalisés : faire diminuer la pauvreté et le retour à l'emploi. Le rapport Sirugue propose une « prime d'activité » individuelle et plus automatique. Toutefois, « faire simple est souvent compliqué! »

L'amélioration du système a entraîné deux changements principaux : la lutte contre la fraude est moins importante que la lutte contre le non-recours ; les incitants financiers ne sont plus les seuls leviers de l'inclusion active. La lutte contre le non-recours s'opère dans deux domaines : un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (janvier 2013) et le rapport Chérèque, qui est lié au rapport sur la pauvreté.

Il reste à combler certaines lacunes, via la « garantie jeunes » (soutenue par FSE et dans le droit fil de la recommandation européenne sur la garantie jeunesse). Autre chantier : la revalorisation du RSA à hauteur de 10% (suite à une revalorisation de 25% de l'AAH (allocation d'aide aux personnes handicapées) et une revalorisation exceptionnelle de l'ASPA (allocation pour personnes âgées) prévue pour 2014. Il s'agira ensuite d'améliorer la cohérence entre prestations, via un lien technique.

Le Comité économique et social européen

Béatrice Quin (CFDT), membre du Comité économique et social européen (CESE)

L'avis du Comité économique et social (SOC/482 le revenu minimum et des indicateurs de pauvreté européens, avis d'initiative), rédigé par le rapporteur Georgios Dassis (Gr. II-EL) et le co-rapporteur Seamus Boland (Gr. III-IE) faisait l'objet d'un débat le jour même de la conférence et il devait être adopté le lendemain. Mme Quin résume les points les plus marquants de cet avis.

Son propos est d'élargir le débat. Il s'inspire d'une étude de l'Observatoire social européen, qui compare 26 régimes de revenu minimum d'Europe, analysait la législation et envisageait la création d'un fonds de solidarité européen. Ses recommandations sont publiques et feront l'objet d'une publication au journal officiel. Le rapporteur insiste sur le fait que depuis 1988, les personnes pauvres sont le plus touchées. On ne voit poindre aucune idée d'une solidarité commune à toute l'Europe. Le moment est venu d'adresser des messages concrets, notamment pour un revenu minimum européen. Une politique plus volontariste et une meilleure coordination s'imposent si l'on veut réaliser les objectifs de 2020. Envoyer un message clair aux citoyens pour qu'ils comprennent qu'un revenu minimum est une nécessité et qu'une meilleure coordination s'impose.

Vous trouverez l'avis ici : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.26780>.

EAPN

Sian Jones, coordinatrice politique

EAPN assurant la coordination du projet EMIN, son approche globale est intégrée. Je m'attarderai sur quelques éléments supplémentaires et soulignerai certains défis. Le contexte décrit par la représentante de la Commission a toute son importance et EAPN salue le travail réalisé sur les budgets de référence, suite aux engagements pris pour l'inclusion active dans le Paquet sur les investissements sociaux.

En 2010, quand il a exploré la possibilité de doter l'Europe d'un cadre commun sur le revenu minimum, EAPN a défendu l'idée d'indicateurs tant relatifs qu'absolus pour définir les seuils d'adéquation. Si l'approche basée sur le panier de biens permet d'intégrer l'accès aux biens et aux services de base, elle doit se combiner à une référence relative afin de prendre en compte le contexte social dans lequel les personnes vivent, principalement dans une Europe où les inégalités vont croissant. En 2010, EAPN a plaidé pour un cadre européen sur le revenu minimum. Si nous reconnaissons que le contexte politique lui est défavorable, nous sommes convaincus que les traités actuels nous offrent la base juridique nécessaire. Nous devons faire d'ambition dans nos demandes et lancer un débat sur la route à suivre. Nous devons nous doter d'un projet à court et à long termes.

La Commission souligne le rôle important de la stratégie Europe 2020 et du semestre européen dans la réalisation de nos objectifs. Toutefois, cette année, l'Examen annuel de la croissance nous a fortement déçus, car il continue à se concentrer sur l'assainissement budgétaire et l'efficacité des budgets de la protection sociale, alors que, pourtant, il contient des preuves de l'utilité des filets de sécurité. Par contre, le travail de la Commission sur les budgets de référence n'est pas cité et dans le chapitre consacré aux priorités, on n'insiste pas sur la nécessaire adéquation. En outre, nous craignons une tendance accrue au ciblage (qui serait justifiée par l'austérité). Un accès universel est nécessaire si l'on veut garantir une vie décente pour tous et doit reposer sur une vision à court terme et à long terme. Nous devrions davantage nous inspirer des nouveaux documents de référence (par exemple, le socle de protection sociale avalisé par l'OIT et l'ONU, qui exige au niveau international un socle universel de protection sociale et une vision plus large du revenu minimum : le droit au revenu minimum fait partie de l'accès au revenu adéquat et il doit être soutenu par des services accessibles.)

Le projet de propositions d'EMIN mentionne un cadre de droits et le concept de progressivité. Nous devons davantage parler des droits, de l'obligation prévue dans le traité de l'UE et de la Charte sociale, et faire le lien avec les salaires minimums. Il serait bon de créer une hiérarchie positive entre les revenus minimums et les salaires minimums (plus élevés) et profiter de la discussion en cours sur le type d'UE que nous souhaitons : les normes sociales doivent devenir une législation contraignante. Les débats sur une union économique plus grande et sur la dimension sociale de l'UEM peuvent ouvrir la voie à des modifications du Traité européen, que l'on devra utiliser pour faire avancer nos exigences.

A propos d'une éventuelle directive-cadre européenne, EAPN a obtenu un avis juridique confirmant l'existence dans les traités actuels d'une base juridique pour une directive-cadre européenne sur le revenu minimum (voir le document de travail d'EAPN et l'avis du CESE). Notre propos était de convenir d'une définition, d'une méthodologie commune et de critères communs pour fixer un taux adéquat et un mécanisme d'évaluation, sur base d'un niveau de référence relatif du seuil de 60% et sur les indicateurs absolus des budgets de référence. L'idée n'est pas de définir un seul et unique revenu minimum européen. Nous pensons toujours que l'objectif est réaliste. Les prochaines modifications du traité pourraient également ouvrir de nouvelles opportunités. Une question se pose : comment créer un cadre européen ou une approche commune en faveur de l'adéquation ? Dans le dossier des budgets de référence, un constat nous inquiète : certains pays ont choisi une approche basée sur un panier de biens réduit au minimum. Autre question qui se pose : comment financer un revenu minimum adéquat dans le cadre d'un système de protection sociale global ? Nous devons aborder le rôle essentiel de la fiscalité progressive... pour le financement des systèmes de protection sociale adéquat. Un éventuel cadre européen devrait y contribuer, en réduisant les disparités et les déséquilibres, en assurant des règles du jeu équitables et en garantissant la cohérence entre pays. Une directive européenne sur le revenu minimum pourrait jouer ce rôle.

L'adéquation est un aspect clé : le niveau de référence doit être aussi bien relatif qu'absolu, comme nous l'avons déjà souligné précédemment. Toutefois, à propos de l'adéquation, il des valeurs et des objectifs communs s'imposent si l'on veut garantir un accès adéquat aux droits, aux biens et aux services, comme précisé dans les objectifs communs de la MOC sociale (2010).

A court terme, il conviendrait d'utiliser davantage les mécanismes de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen. Par exemple, les membres d'EAPN s'efforcent d'influencer les PNR et les recommandations spécifiques aux pays formulées par la Commission. Des recommandations devraient être d'office adressées à tous les pays ne disposant pas de revenu minimum et les avantages que ce dernier apporte aux pays qui en disposent devraient être évalués. Nous devons veiller à ce que des recommandations spécifiques soient adressées aux pays où les niveaux ne sont pas adéquats. Les programmes nationaux de réforme devraient comporter un rapport sur les effets négatifs des coupes opérées dans le revenu minimum et illustrer le fonctionnement des approches intégrées. Utiliser la MOC.

Les fonds structurels devraient être utilisés plus judicieusement, notamment en impliquant les ONG dans la conception de systèmes de revenu minimum plus efficaces, pour un meilleur taux de recours et une inclusion active intégrée. Le dossier de la participation doit être davantage politisé, afin de placer l'adéquation du revenu minimum au cœur des dialogues avec les parties prenantes au niveau national et au niveau européen. Il convient de faire le lien avec le semestre en associant les personnes en situation de pauvreté aux débats sur les droits, sur l'accès et sur les services sociaux. Un large soutien politique dans ce sens doit être recherché. Dans ce but, les élections seront l'occasion de montrer les réalités et les conséquences de l'inadéquation du revenu minimum sur les personnes et sur l'Europe.

Discussion en plénière

Le RU se distingue par une attitude punitive : alors que l'austérité ne faiblit pas, le RU revient à la situation de 1938 : sans socle de revenu minimum, qu'en est-il de nous ? Les Services tournent plus vite que le vent ... C'est la classe moyenne qui paye et les pauvres ne reçoivent plus aucun service. Nous en avons assez d'utiliser la démographie pour justifier les inégalités : les 30% les plus riches vivent plus longtemps, au contraire des 50 % les plus pauvres. Il faut demander aux personnes qui vivent en situation de pauvreté quels sont leurs véritables besoins. *Katherine Duffy, RU*

C'est le moment parfait pour agir en Grèce. La gratuité de l'enseignement est une chose du passé, les coupes sombres se multiplient, 1 million de familles n'ont plus accès à l'électricité, des enfants meurent chez eux dans des incendies, et les prestations sociales sont constamment réduites. Il est paradoxal de parler d'un revenu minimum. Si on a introduit un revenu minimum dans deux circonscriptions, les doutes restent nombreux. Il est impossible de parler d'un revenu minimum dans un pays où le salaire minimum ne dépasse pas 500 euros par mois. Si on n'introduit pas le concept de budgets de référence, nous n'arriverons à rien. Nous devons affirmer l'impérieuse nécessité d'un revenu minimum. *Maria Marinakou, Grèce.*

Les Etats membres doivent contribuer à l'épanouissement des peuples; ils ont le devoir d'aider les gens, et surtout ceux qui en ont besoin. Ils doivent utiliser les richesses des uns pour aider les autres. *Jonathan Devillers, Belgique*

Alain Greuillet, France, parle des difficultés qu'il a rencontrées lorsqu'il a sollicité le RSA, chaque conseiller apportant des réponses différentes à ses questions ; le modèle devrait s'inspirer du régime belge d'accès aux droits. Il faudrait combiner revenu minimum et mesures sociales d'accompagnement.

La Commission européenne soutient le projet et pense qu'il convient de le relier au projet sur les budgets de référence en cours de mise en place. Le thème de la gouvernance sociale prend de l'importance au niveau européen. Par exemple, l'Examen annuel de croissance cite comme enjeu clé les inégalités entre les Etats membres et au sein de ceux-ci. *Bérengère Steppé, Commission européenne.*

Les Pays-Bas ont un revenu minimum depuis 37 ans ; il y a douze ans, de nombreuses personnes ont été forcées de créer leur propre emploi et de prendre le statut d'indépendant. Le salaire minimum, pour sa part, ne fonctionne pas. L'actuel ministre souhaite instaurer un revenu minimum pour les emplois flexibles. *Jo Bothmer, PB.*

La Bulgarie connaît l'austérité depuis 20 ans déjà, donc la plus grande prudence s'impose. A propos du seuil des 60%, il ne permet que "de s'acheter du pain". D'après Eurostat (2011) sur 13 des 27 Etats membres, le taux de privation dépassait les 60%, tandis qu'en 2013 il était inférieur à ce seuil. Les budgets de référence sont très importants. La référence de 60 % peut donner une orientation, pour autant qu'on fasse également référence au taux de privation matérielle. *Maria Jeliaskova, Bulgarie*

La récente tragédie en Lettonie montre le changement d'attitudes envers la dignité humaine; et cela ne concerne pas qu'un supermarché, mais tout un système. Voilà sept ans qu'on combat la crise dans ce pays. Nombreux sont les Lettons qui ont émigré vers le RU, vers l'Irlande, vers l'Italie ou vers la Grèce... Nous avons besoin de critères communs en matière de vie dans la dignité. *Elīna Ālere-Fogele, Lettonie*

Nous n'avons pas appliqué la recommandation de 92 et nous en payons le prix ; lors de la révision de l'agenda social en 2005, il s'est avéré impossible d'inclure le revenu minimum et depuis lors on ne parle plus que d'inclusion active. Quelle société voulons-nous ? C'est une question de démocratie. L'échec des 20 dernières années est l'une des causes de la crise. Ouvrir pour un revenu minimum montre la voie vers une véritable société : « il y a un autre avenir ». Nous voulons obtenir le plus large soutien de l'ensemble des acteurs, voilà ce qui explique l'importance de l'Avis du CESE. *Fintan Farrell, EMIN.*

Helder Ferreira, Portugal, rappelle les discussions qui ont eu lieu au cours de la Convention à propos des budgets de référence. Comment définir les éléments qui constitueront le panier ? Par exemple, vu qu'il est impossible d'acheter un abonnement pour une personne à très bas revenu, voyager lui coûtera plus cher. Il est crucial de parvenir à un consensus. Au Portugal, le salaire minimum n'est pas la solution à la pauvreté.

Si le seuil des 60 % est une référence importante et acceptée par tous, il ne convient pas pour tous les pays. Nous avons besoin de bons budgets de référence pour montrer la réalité du seuil des 60%. Il faut relier les budgets de référence et la vie réelle : le panier devrait lui donner un véritable sens. S'il est important de souligner la solidarité entre les pays, il ne faut pas oublier la solidarité au sein d'un même pays. A propos du salaire minimum, si vous touchez au revenu minimum, vous devrez également modifier le salaire minimum. *Anne Van Lancker, EMIN.*

La pauvreté touche de plus en plus les personnes âgées, les migrants, les enfants placés en institutions, en résumé tous ceux qui n'ont pas la parole. A Malte, c'est une question non pas uniquement d'argent, mais de principes. Nous devons changer les mentalités dans nos pays. *Maria Adele Farrugia, Malta*

Dans sa réponse, Sian Jones ajoute que, à propos de la réduction des budgets de protection sociale, si les montants ont leur importance, la qualité des services est également à prendre en compte. Le revenu minimum doit s'inscrire dans un système universel de protection sociale plus large. Nous devons suivre de près la promesse faite de réserver une partie du FSE aux activités d'inclusion sociale et veiller à ce qu'elle soit réalisée. Pour illustrer la manière d'utiliser ces fonds, elle cite l'exemple des « experts du vécu » en Belgique, un projet financé dans un premier temps via le FSE. Il faut placer l'UE face à ses responsabilités morales et éthiques : les droits figurent dans les traités ; nous devons lancer un appel à l'UE pour qu'elle soit une « référence morale ».

Sian réaffirme ensuite l'importance du salaire minimum. Il est vital de créer un cadre européen tant pour le revenu minimum que pour le salaire minimum. Nous avons besoin de normes sociales et de transferts de solidarité. Et n'oublions pas combien il importe d'écouter ce qu'ont à nous dire les personnes en situation de pauvreté.

Plénière de clôture

Conclusions du séminaire

Hugh Frazer Professeur auxiliaire, Université Nationale d'Irlande, Equipe d'administration d'EMIN

La discussion durant la journée a été tellement riche que nous ne pouvons qu'en présenter une minime partie dans le peu de temps laissé aux conclusions. Toutefois, les points d'accord étaient nombreux, notamment sur les questions les plus urgentes. Vous trouverez ci-dessus un résumé des principales conclusions de la journée.

De véritables avancées

De véritables avancées ont été réalisées au cours de la première année du Réseau européen sur le revenu minimum (EMIN) : création de réseaux nationaux sur le revenu minimum dans cinq pays, approfondissement des thèmes du « recours chez les groupes vulnérables » et du « revenu minimum des personnes âgées », analyse des tendances actuelles et premières étapes vers un travail de sensibilisation et vers un consensus. Les participants ont tous souligné l'importance des mécanismes de revenu minimum comme bouée de sauvetage pour les personnes vivant en situation de pauvreté. Les premières conclusions du travail réalisé ont été présentées lors de la conférence: elles ont reçu un accueil favorable et quelques suggestions d'amélioration ont été formulées. Tous les participants s'accordaient pour voir en celles-ci une excellente base de discussion avec les différentes parties

prenantes concernées. L'enjeu sera maintenant d'étendre les premiers acquis aux 26 pays restants et d'approfondir notre travail dans les 5 pays initiaux.

L'urgence du contexte

Le contexte actuel, marqué par les graves conséquences de la crise économique et de l'austérité, rend la poursuite du projet encore plus urgente. Les coupes sombres dans les budgets de protection sociale, le durcissement des conditions d'éligibilité des mécanismes existants de revenus minimums et les diminutions qui affectent d'indispensables services d'accompagnement exacerbent les difficultés que connaissent les populations. Nous constatons un retour en arrière dans la lutte contre la pauvreté, tandis que l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté, prévu dans la stratégie Europe 2020, s'éloigne de plus en plus. Les fossés entre les Etats membres les plus riches et les plus pauvres se creusent. Cependant, force est d'admettre que, même avant la crise, il eût fallu faire davantage pour mettre en place des mécanismes adéquats et accessibles de revenu minimum dans l'ensemble des Etats membres, afin que tous puissent vivre dans la dignité. Pourtant, rien n'a été fait. Voilà pourquoi nous disons que la crise ne justifie aucunement l'inaction. Au contraire, elle devrait servir d'aiguillon. Nous devons faire preuve de plus (et non pas de moins) d'ambitions et nous doter d'un véritable projet d'avenir. Nous devons mettre fin au déclin de nos systèmes de protection sociale et rappeler que le problème des mécanismes de revenu minimum n'est pas uniquement lié à un éventuel manque d'efficacité: les montants globaux que les pays dépensent pour leur protection sociale doivent également être pris en compte. Nous devons affirmer le droit à un accès universel au revenu minimum pour tous ceux et toutes celles qui en ont besoin. Nous devons également exiger une plus grande solidarité au sein des pays et entre ceux-ci, et fixer un socle de critères communs pour l'établissement de mécanismes de revenu minimum qui s'appliquerait à tous les pays.

Il y a de nombreuses raisons qui expliquent l'importance du revenu minimum

De nombreux orateurs ont mis en avant ce qui donne toute son importance au revenu minimum. Il représente pour beaucoup une bouée de sauvetage qui leur permet de rester actifs dans la société. Il aide les sans-emploi à se reconnecter avec le monde du travail. Il permet à tous et à toutes de vivre dans la dignité. Il jette les bases d'une relance inclusive. Il peut contribuer à réduire les inégalités croissantes entre les pays et au sein de ceux-ci.

Les faiblesses des systèmes existants

La première phase du projet, qui consistait à illustrer l'état du dossier dans les différents pays, a montré les insuffisances, plus ou moins marquées, des mécanismes de revenu minimum (minimum income schemes ou MIS) quand il s'agit de garantir une vie dans la dignité. Toutefois, il y a de fortes différences d'un pays à l'autre tant au niveau de l'organisation que du fonctionnement des mécanismes de revenu minimum. Si, dans certains pays, ils sont inutilement complexes, dans d'autres le traitement réservé aux populations concernées témoigne d'une grande incohérence.

Quatre problématiques clés

Les participants ont identifié quatre éléments clés pour la mise en place de mécanismes efficaces de revenu minimum : fixer le niveau adéquat des revenus et prévoir une revalorisation régulière des montants payés, s'assurer d'une bonne couverture, s'attaquer au problème du non-recours et intégrer le revenu minimum dans une logique d'inclusion active. Dans le dossier de l'adéquation, les participants ont convenu du rôle crucial que peuvent jouer les budgets de référence lorsqu'il s'agit de tester le niveau d'un revenu adéquat ou de fixer un socle d'inclusion sociale. Cependant, il est important que ces budgets de référence ne servent pas uniquement à définir un socle de survie. Ils doivent servir à définir ce qu'est un revenu minimum adéquat permettant de vivre dans la dignité et de participer à la société. Il sera également important de prendre en compte les modes de consommation. Leur élaboration devrait se faire en collaboration avec les personnes en situation de pauvreté et avec d'autres experts. Les éléments cités devraient se retrouver au centre du travail que la Commission va commander en vue d'une méthodologie commune d'utilisation des budgets de référence. Une mise en garde s'impose contre la proposition d'utiliser le seuil de 60 % du revenu médian comme base pour fixer un niveau adéquat de revenu minimum. Si ce seuil est une référence intéressante pouvant être testée via les budgets de référence, il va sans dire que, dans certains pays, il n'atteint pas un niveau suffisant pour garantir une vie dans la dignité.

Il ne faut pas envisager les mécanismes de revenu minimum séparément des autres concepts. Nous avons besoin d'une logique d'inclusion sociale combinant accès à des services de bonne qualité et accompagnement vers l'emploi avec un revenu minimum adéquat, car tous ces éléments se renforcent mutuellement et sont indispensables pour garantir une vie décente. A ce propos, les participants ont exprimé leurs nombreuses inquiétudes face aux récentes coupes sombres opérées dans un grand nombre de services. Ils ont ajouté que les régimes de revenu minimum ne peuvent se concevoir isolément. D'autres mécanismes de protection sociale ont un rôle clé à jouer pour accompagner l'insertion sociale et la prévention de la pauvreté. Il est tout aussi vital de garantir un salaire minimum adéquat, faute de quoi il est peu probable que des systèmes adéquats de revenu minimum puissent voir le jour.

Prochaines étapes : sensibilisation et consensus

Tant le réseau EMIN que les réseaux nationaux doivent maintenant s'atteler à une tâche importante : sensibiliser le public à l'importance des mécanismes de revenu minimum. Pour créer un consensus en faveur de régimes de revenu minimum adéquat dans chaque pays, il conviendra d'ouvrir, avec les citoyens et les personnes en situation de pauvreté, un débat public sur ce qui est nécessaire pour vivre dans la dignité. Il faudrait également envisager comment rendre "plus sexy" le discours sur l'importance des régimes de revenu minimum, et constituer des alliances avec un large éventail d'acteurs autour de cet objectif.

Intégrer les mécanismes de revenu minimum dans la politique européenne

Il convient d'inscrire la question du revenu minimum au coeur de la politique européenne et de la mise en oeuvre de la stratégie Europe 2020. Des régimes adéquats et efficaces de revenu minimum constituent autant de leviers pour atteindre l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. A cet égard, plusieurs remarques ont été faites :

- La proposition de la Commission qui vise à allouer 20% des Fonds structurels européens aux mesures d'inclusion sociale a une grande importance, le Fonds social européen pouvant aider les Etats membres à se doter de mécanismes de revenu minimum plus efficaces. La Commission devra impérativement encourager les Etats membres à y prendre garde lorsqu'ils élaboreront leurs programmes opérationnels ;
- Le rôle des mécanismes de revenu minimum devra se refléter à chaque moment clé du Semestre européen. L'Examen annuel de Croissance devrait faire rapport des résultats engrangés vers des mécanismes adéquats, tout en fixant des priorités pour l'année suivante. Tous les Etats membres devraient être priés de présenter un rapport sur leur système respectif de revenu minimum dans le cadre de leurs Programmes nationaux de réforme. Les Etats membres qui auront pris du retard devraient se voir adresser des recommandations spécifiques sur la manière d'améliorer leur revenu minimum ;
- La question de l'adéquation du revenu minimum devrait être au centre de la poursuite des objectifs sociaux de l'UE via la Méthode ouverte de coordination sociale, tandis que les rapports nationaux sociaux semestriels devraient lui consacrer une section spécifique ;
- Le Paquet sur l'Investissement Social et la Recommandation de la Commission sur l'investissement dans l'enfance sont deux dossiers des plus importants, dont la mise en oeuvre devrait intégrer la question de mécanismes efficaces et adéquats de revenu minimum ;
- Les régimes de revenu minimum devraient également apparaître dans le débat en cours sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM) ; si nous nous félicitons de la proposition d'un tableau de bord social, celui-ci devrait prévoir des sanctions à l'encontre des pays qui ne s'attaquent pas de manière appropriée aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale (par exemple en se dotant de mécanismes adéquats de revenu minimum);
- L'engagement dont font actuellement preuve le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des Régions sera un de nos atouts lors de la prochaine étape du projet EMIN.

Conclusions

En guise de conclusions, il va sans dire que, dans une certaine mesure, le sujet abordé ici est anecdotique. Les montants nécessaires pour créer des mécanismes adéquats de revenu minimum sont, relativement, peu élevés. Toutefois, les propos des participants au séminaire étaient clairs : l'objectif poursuivi par EMIN est loin d'être anecdotique – il est

primordial. Il s'agit ici de créer une Europe plus juste, plus inclusive, moins inégale, qui garantira à tous et à toutes des normes sociales décentes, permettant de vivre dans la dignité. Un mécanisme efficace et adéquat de revenu minimum peut facilement être la première brique vers une nouvelle Union européenne, plus équilibrée et plus inclusive.

A l'image de notre président de session, Julien Van Geertsom, je souhaite rappeler à tous et à toutes, aux décideurs politiques et aux citoyens qui hésiteraient encore ce qu'a dit Nelson Mandela, lors de son discours d'investiture à la Présidence de l'Afrique du Sud en 1994 :

Que la justice soit présente pour tous !

Que la paix soit là pour tous !

Que le travail, le pain, l'eau et le sel soient à la disposition de tous !

Que chacun sache cela, car tant le corps que l'esprit et l'âme ont été libérés pour leur plein épanouissement !

Des mécanismes adéquats de revenu minimum nous permettront de réaliser ce projet, faute de quoi je crains que les jours de l'Europe sociale, et sans doute de l'Union européenne, soient comptés.

Prochaines étapes

Fintan Farrell, coordinateur du projet EMIN

Fintan Farrell remercie tous ceux et toutes celles qui ont contribué à un échange des plus fructueux. Les cinq premiers pays vont maintenant faire entendre au-delà de leurs frontières le message sur le type de société que nous voulons, afin d'obtenir le soutien nécessaire pour qu'apparaissent progressivement des mécanismes adéquats de revenu minimum. La feuille de route de l'UE se verra améliorée des discussions des deux dernières journées : les premières réactions sont attendues vers la fin mars 2014. Les conférences nationales se tiendront de juin à septembre 2014, la conférence de clôture étant prévue en novembre 2014. Si la période de « crise » que nous traversons ne semble pas être le meilleur moment pour faire avancer notre objectif, l'histoire a montré que c'est souvent en temps de crise que l'audace est la plus payante et que nous devons présenter un projet de société rêvée. L'audace pourrait venir d'une Directive européenne sur des mécanismes adéquats de revenu minimum, qui éclairerait la voie à suivre. Nous devons saisir la chance que nous offre le projet EMIN et rallier un maximum de personnes, d'organisations et d'institutions à la cause d'une Europe sociale.

Annexe 1: participants au séminaire

Participants

Intervenants : Julian Van Geertsom, SPP Intégration sociale – Belgique, François Soulage, Secours Catholique (membre d'EAPN France), Jean-Pierre Bultez, ONPES /les petits frères des pauvres (membre d'EAPN France) / AGE Platform Europe, Emma Toledano-Laredo, Chef d'Unité, Commission européenne, Vincent Billerey, Chef du bureau des minima sociaux, Ministère des affaires sociales et de la santé, Béatrice Ouin, Comité économique et social européen, Sian Jones, Coordinatrice politique d'EAPN, Hugh Frazer, Equipe d'administration d'EMIN.

Partenaires du réseau EMIN: Elke Vandermeerschen, Belgique, Per K Larsen, Danemark, Izabella Marton, Hongrie, Robin Hanan, Irlande, Paola Boffo, Italie, Nicoletta Teodosi, Gwendolyne Orchard, FEANTSA, Maciej Kucharczyk, AGE.

Autres membres de l'équipe d'administration du réseau EMIN : Josee Goris, SPP Intégration sociale – Belgique, Sylvie Hanocq, ANSA, Ramón Peña-Casas, OSE, Denis Bouget, OSE, Jos Sterckx, SIRG, Paul Rosiers et Jonathan Devillers, Experts du vécu, ayant fait l'expérience directe de la pauvreté

Personnel de la Commission européenne : Bérengère Steppé,

EAPN: Richard Delplanque, Alain Greuillet, Michel Blanchard, Patrick Boulte, Samuel le Floch, Jeanne Dietrich, Sylvie Le Bars, all EAPN France, Barbara Helfferich, EAPN EU.

Nouveaux réseaux d'EMIN

Robert Rybaczek, Autriche, Maria Jeliaskova, Bulgarie, Nicos Satsias, Chypre, Dagmar Kocmánková, Rép. tchèque, Kalle Lane, Estonie, Samuel LeFloch, France, Maria Marinakou, Grèce, Vilborg Oddsdóttir, Islande, Elīna Ālere-Fogele, Letonie, Nathalie GEORGES, Luxembourg, Mila Carovska, Macédonie (ARYM), Maria Adele Farruggia, Malte, Jo Bothmer, Pays-Bas, Dag Westerheim, Norvège, Kamila Płowiec, Pologne, Helder Ferreira, Portugal, Raluca Manaila, Roumanie, Danilo Vukovic, Serbie, Zuzana Kusá, Slovaquie, Katherine Duffy, RU.

Equipe du projet EMIN : Fintan Farrell, Coordinateur du projet EMIN, Anne Van Lancker, Coordinatrice politique d'EMIN, Pauline Geoghegan, personnel EMIN

Annexe 2

Texte in-extenso de l'intervention de Jean-Pierre Bultez sur le RSA français :

Pour un « revenu minimum décent », pourquoi et comment ?

Présentation rapide, ayant été Président d'EAPN France et retraité après 30 ans dans des ONG (Caritas et petits frères des Pauvres), membre du Conseil de l'ONPES depuis 7 ans, Institution créée par la loi de lutte contre les exclusions en 1998.

Votre réseau travaille sur la question du revenu pour que les personnes puissent vivre dignement. Vous voulez contribuer à la lutte contre la pauvreté et les exclusions, sujet porté par EAPN et ses partenaires depuis près de 30 ans.

Une telle question imbrique une histoire sociale nationale, voire régionale et locale.

Il serait bon en préambule de distinguer dans les termes ce que l'on veut dire quand on utilise la formulation d'une vie décente et d'une vie digne ? Nul doute que cela renvoie à une approche relative, au sein d'un corps social en mutation. La dignité humaine est la même pour tous et conduit au respect de toute personne, quelle qu'elle soit. La décence correspond à « ce qui convient », qui est « honnête », ce qui respecte les « convenances ».

Je vais vous présenter rapidement dans une première partie la situation en France en matière de « minima sociaux », puis dans une deuxième partie j'aborderai la méthode choisie par l'ONPES pour élaborer « un revenu minimum pour une vie décente » et les enjeux ainsi posés.

Pour cela je pose deux questions :

Est-ce que Christophe Colomb a découvert l'Amérique : VRAI ou FAUX ?

Les minima sociaux existent depuis longtemps. Pour la France, 9 minima à des époques différentes se sont construits, le dernier en date étant le RSA (Revenu de Solidarité Active). Le système français de Protection Sociale reste fortement imprégné de l'approche « bismarckienne » centrée sur les salaires et donc le travail. Bien souvent, ces minima sociaux se sont élaborés en aval d'un dispositif d'assurance d'un risque spécifique, du fait que des personnes ne remplissaient pas des conditions pour être couverts.

Mais si nous regardons aujourd'hui ces prestations de minima sociaux, il conviendrait de ne pas les séparer de l'ensemble de la protection sociale. Car on peut schématiquement voir dans les prestations des minima sociaux, celles qui concernent les personnes ne pouvant se procurer des revenus issus du travail (vieillesse, handicap, invalidité), ou résultant de situations d'isolement (familles monoparentales) et celles en incapacité de travailler. On aborde ainsi la question de la responsabilité des personnes quant à leur situation, l'orientation prise depuis des décennies étant de poser des conditions, voire des

contreparties à l'obtention de ces prestations.

Regardons rapidement ces minima sociaux français.

Le revenu de solidarité active (RSA) (2009) remplace le RMI (revenu minimum d'insertion) (1988) et l'API (allocation de parent isolé). Le "RSA chapeau" ou "RSA activité" est un complément de salaire pour les salariés qui ont peu de revenu : il a été créé pour inciter les chômeurs à accepter un travail avec un complément de revenu plutôt que de rester au chômage. Aujourd'hui, certains salariés à temps partiel et certains salariés au Smic peuvent bénéficier du "RSA activité" en fonction du revenu de leur foyer et la composition de leur famille. **(1,6 million)**

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) (1984) est versée sous certaines conditions d'activités antérieures et de ressources aux travailleurs privés d'emploi ayant épuisé leurs droits au chômage (système assurantiel). (370 000 personnes)

L'allocation équivalent retraite (AER-R) (2002) est un revenu de remplacement ou de complément versé aux personnes involontairement privées d'emploi qui ne sont plus indemnisées par l'assurance chômage, qui ont le nombre de trimestres requis pour percevoir leur pension de retraite, mais n'ont pas 60 ans. Elle est remplacée par l'Allocation Transitoire de Solidarité **(ATS)** depuis 2011. (37 000 personnes)

L'allocation d'adulte handicapé (AAH) (1975) est un revenu minimum garanti à toute personne reconnue en situation de handicap. (950 000 personnes)

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) (1957) complète une pension d'invalidité ou une pension de veuf ou veuve invalide. (84 000 personnes)

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) (1956) est un revenu minimal pour les plus de 65 ans ayant peu ou pas cotisé pour leur retraite, ou les plus de 60 ans inaptes au travail. Elle remplace le minimum vieillesse. (570 000 personnes)

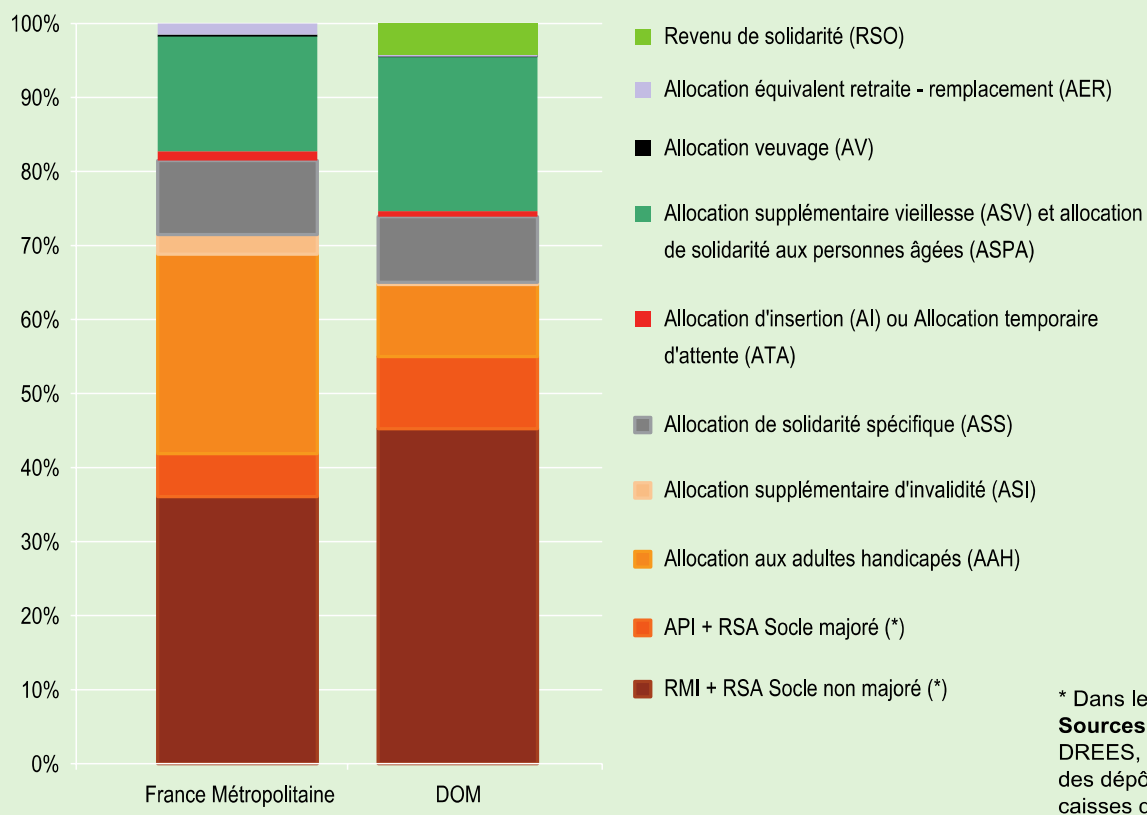
L'allocation temporaire d'attente (ATA) s'adresse aux demandeurs d'asile, anciens détenus libérés, apatrides, victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme et aux personnes en attente de réinsertion. (47 000 personnes)

L'allocation veuvage (AV) (1980) pour les conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. (7000 personnes)

Le revenu de solidarité (RSO), créé en décembre 2001 et spécifique aux DOM, est réservé aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du RSA depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. (12 000 personnes)

■ GRAPHIQUE 3

Répartition des minima sociaux en France métropolitaine et dans les DOM en 2010



Au total plus de 3,7 millions de personnes sont allocataires de ces 9 minima sociaux en 2013, ils étaient 3,3 millions en 2003. Depuis 3 ans, la hausse est de 2,5% par an. Au total, avec conjoints et enfants, cela représente **10% de la population soit 6,6 millions de personnes**. C'est bien sûr la dégradation de la conjoncture économique qui explique cette évolution, car 43% des bénéficiaires le sont au titre du RSA socle, c'est à dire l'allocation qui intervient après les allocations de chômage, quant il y en a.

L'ASS augmente du fait du chômage persistant et croissant.

L'allocation AAH pour les personnes handicapées poursuit sa hausse, du fait d'un relèvement des seuils qui la déclenchent.

Dans les territoires d'outre mer, ce sont le RSA socle et le minimum vieillesse qui regroupent 75% des allocataires de minima sociaux. C'est dire qu'il y a aussi un lien entre les territoires (certains, à l'économie faible et au marché de l'emploi insuffisant) et les bénéficiaires de prestations.

Ces « minima sociaux » donnent des résultats inégaux pour des publics très différents. Mais **quels objectifs** ont été identifiés ?

- Le maintien d'une certaine « cohésion sociale »

- Une incidence re-distributive « verticale », en réduisant les écarts de niveaux de vie
- Les prestations sont « non contributives », non soumises à « cotisation » pour les bénéficiaires, dans une logique de « solidarité »
- La lutte contre la pauvreté, « ne pas tomber dans la pauvreté », pauvreté monétaire à 60% du revenu médian, pauvreté en conditions de vie. Les travaux publiés indiquent que ces minima sociaux ont un impact de 1,5 point (sur le seuil de pauvreté) sans pour autant faire passer les bénéficiaires au dessus du seuil de pauvreté (977 euros par UC Unité de Consommation en 2011 en France)
- Les prestations réduisent le nombre de « pauvres » (au sens habituel du terme) et surtout l'intensité de la pauvreté, les prestations des « minima sociaux » sont pour l'essentiel à plus de 80% distribués aux 20% des personnes les plus pauvres. D'une certaine façon, l'impact est plus certain sur l'intensité de la pauvreté, puisque ces prestations augmentent les revenus des personnes bénéficiaires, l'estimation étant de - 6 points sur le taux de pauvreté
- L'accès à ces prestations se fait sur « critère de ressources », les destinant aux ménages les plus modestes mais fait de ces prestations, une part très importante de leur budget.

A ces « minima sociaux » il convient d'ajouter les prestations familiales et les aides au logement, qui ne sont pas directement ciblés sur les ménages les plus modestes, mais qui contribuent sensiblement à l'amélioration de leurs situations. On estime à 2 points, l'impact sur le seuil de pauvreté.

L'accès aux soins avec la CMU et la CMU-C et l'ACS constituent autant de formes de minima sociaux en nature, « non monétaires », mais dont l'accès dépend du statut de bénéficiaire d'un minima social.

Des questions identiques :

- les bénéficiaires sont-ils des nationaux, des citoyens de l'UE, des résidents non européens UE
- l'accessibilité aux prestations est-elle adaptée : lisibilité, documentation en plusieurs langues,
- les allocations sont-elles individuelles ou familiales, et les bases de calcul sont-elles adéquates ? les enfants sont-ils pris en compte et comment ? les montants/valeurs pour personnes seules ou en couple ?
- les sommes versées sont-elles récupérables selon des procédures claires ?
- le « non-recours » à ces allocations : 65% pour le RSA activité, peut-être 30% pour le minimum vieillesse.
- le niveau des allocations, est-il en lien avec un objectif (sortir de la pauvreté, avec ou sans conditions d'attribution, donc avec une visée minimaliste-on parlera des besoins vitaux, ou pour les maintenir dans la société, avec un montant indexé sur les salaires, pour réduire les inégalités de revenus)

- l'indexation des montants,
- la durée des attributions et les renouvellements,
- l'accès à des droits connexes, des tarifs spécifiques (énergie, téléphone, primes Noël, ...)
- les changements institutionnels ou de gestion administrative (l'exemple le plus frappant étant l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R), supprimée en 2009 et 2010 puis rétablie mais plus restrictive sous forme d'allocation transitoire de solidarité (ATS) en 2011
- la fiscalité attachée rendant ces montants imposables ou non, ou l'exonération de certaines taxes (audiovisuel)
- l'institution en charge de l'allocation, si l'allocation est nationale, la gestion est départementale, proche des habitants.
- les bases éthiques sont celles de la solidarité, mais l'évolution pousse aussi à des formes de répartition (ex : les impayés de loyers, payés en fait par tous les locataires qui payent leurs loyers)
- les minima sociaux répondent-ils aux perspectives de genre ?
- les prestations sont-elles insérées dans d'autres dispositifs accompagnant les personnes pour qu'elles sortent de ces prestations ? les politiques d'activation ?
- par la prestation, la constitution d'autres droits (ex la retraite).

Si l'on observe les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux (Enquête DRESS 2012 non publiée à ce jour), ce sont les restrictions de consommation qui dominent et sont les plus répandues : payer une semaine de vacances, remplacer les meubles, acheter des vêtements neufs, offrir des cadeaux, posséder deux paires de chaussures, recevoir des amis).

Le recours aux aides alimentaires touche près de 10% des bénéficiaires. Si la famille et l'entourage peuvent accordé des crédits, ces montants servent essentiellement aux dépenses d'alimentation et du logement. Les équipements en biens durables sont également pénalisés pour les bénéficiaires.

Donc OUI, Christophe Colomb a bien découvert l'Amérique, mais quelle Amérique ? Nous avons des dispositifs nombreux, élaborés au fur et à mesure, adaptés progressivement. Mais pour autant, ils ont peu réussi à sortir les bénéficiaires de la pauvreté (monétaire ou en conditions de vie), si tant est que cela ait été leur objectif commun. Le nombre de bénéficiaires est croissant, notamment du fait de la dégradation du marché de l'emploi et du travail. Faut-il s'en satisfaire ?

Au fond, les minima sociaux se sont construits sur une base « minimaliste », conduisant à des « compléments » (santé et accès aux soins, aides au logement, aides alimentaires, tarifs spécifiques dans l'énergie, les transports, la scolarité, les repas, ... etc) que le citoyen doit demander s'il veut en bénéficier. Ces minima se sont construits sur **la base d'un statut et non de besoins.**

On est passé d'une vision des minima sociaux comme de compléments aux dispositifs assuranciers, à celle d'apports à des groupes spécifiques (femmes avec enfants), puis à

celle de ressources pour des personnes sans emploi. Les dispositifs d'accompagnement étaient très hétérogènes.

Depuis des années, nulle interrogation sur le niveau de ces « minima sociaux ». Seul le RSA socle établi au départ (RMI en 1988) à 50% du SMIC Net a vu son taux décroître, malgré le rôle vital de cette prestation, dernier rempart contre la misère, 3^e volet de l'assurance chômage.

Est-ce que Marco Polo a découvert la Chine : VRAI ou FAUX ?

Un autre horizon est à construire, plus en phase avec les besoins des citoyens, leurs demandes étant que **leur citoyenneté soit reconnue**, en matière de ressources notamment, pour vivre dans la dignité.

A côté d'une architecture de « minima sociaux », avec leurs droits complémentaires, cherchons le revenu permettant de vivre une vie décente, incluant donc l'ensemble des charges et services qui y contribueraient. Un tel budget permettrait d'éviter les multiples recours à des droits connexes.

Un autre aspect s'impose : dans nos démocraties, le repère de 60% du revenu médian est-il compris et accepté pour définir le seuil sous lequel on est considéré comme « pauvre », ou en « risque de pauvreté ». Assurément NON. Ce seuil de 60% date de 2001, dans une Union à 15. Il a été maintenu ensuite et étendu à tous les nouveaux entrants dans l'Union. **Il manque une « acceptation politique » d'un seuil de pauvreté, par les citoyens.**

Dans la stratégie UE 2020, l'Union a étendu la compréhension de la pauvreté à d'autres indicateurs, en conditions de vie et en rapport à une faible activité. Mais l'inclusion active (2008) qui reste la doctrine de fond retient que le revenu se complète d'un accès à des biens et services, donnant ainsi une meilleure approche de la participation des citoyens à la société. Il s'agit donc de répondre aux **besoins essentiels de la vie quotidienne**, qui satisfasse ce besoin d'être dans la société et d'y participer.

Mais QUI peut parler des Besoins et comment le faire ? En Europe, depuis plusieurs années, les travaux universitaires et de chercheurs donnent des réponses différentes. Ils sont nombreux et documentés. Plusieurs s'appuient sur des mesures de consommations à partir de sources statistiques, d'autres sur les citoyens, regardés comme des « experts » de leurs situations, avec aussi des compléments d'expertises plus pointus si besoin.

De quoi s'agit-il ?

Créer dans le paysage social un nouveau repère, basé sur les **besoins des personnes pour vivre une « vie décente »**.

Indicateur établi de façon relative. Il dépendra des territoires, des configurations familiales, des capacités d'accéder aux services publics. Des citoyens, considérés comme des

« experts » de leurs situations, peuvent par « consensus » établir /construire un budget leur permettant de dire que leur vie sera décente.

Indicateur construit par les citoyens sur la base d'un « **modèle social** »(ambient). Prenons l'exemple de l'emploi : est-il un objectif pour les hommes et pour les femmes, OUI au regard des objectifs de l'UE 2020. Mais n'y aurait-il pas un modèle alternatif, où la femme travaillerait et développerait une carrière professionnelle, et l'homme serait « au foyer » pour le « care » des enfants et parents âgés, avec un emploi à temps partiel faiblement rémunéré ? Ces hypothèses ne sont pas encore dans les esprits ! L'alimentation, les vêtements présentent des besoins sur la base des « produits standards » en vigueur. En matière de santé, les compléments de couverture des frais de santé obligent à souscrire des mutuelles. A quel niveau ?

Ainsi, sur la base d'un modèle social où l'on travaille ou reçoit une pension (issue de son activité professionnelle passée), cet indicateur aura vocation à mesurer l'écart avec les ressources perçues réellement et donc la capacité à mener une vie décente.

L'analyse par poste de dépenses permettra ensuite de voir sur quoi portent les écarts. Basé sur les besoins ce sera aussi **un outil de gestion budgétaire**.

Comment élaborer un tel budget pour une vie décente?

Si les citoyens sont les premiers experts de cette question, il faut regarder très précisément la méthodologie employée. Des questions de cohérence se posent. La composition des groupes de citoyens constitue un point central. Car parler de conditions de vie décentes traverse toutes les catégories socio professionnelles. A constituer des groupes uniquement avec des personnes elles mêmes « pauvres » risquerait de conduire à des budgets eux mêmes tirés vers le bas et donc à un « pauvre » revenu minimum décent. Prenons l'exemple de l'alimentation : outre les produits retenus, l'équilibre alimentaire, la qualité, les quantités sont à prendre en compte. Une vie décente ne supporte pas de « mal manger », voire de « très mal manger ». Les groupes de citoyens interrogés sont donc invités à de multiples niveaux à apporter **des réponses par « consensus »**. Les méthodes de « négociation » au sein d'un groupe, puis de « validation » des paniers de biens et services sont appelées à être rigoureuses. Là aussi, le mode de vie « commun » sur lequel les citoyens se mettent d'accord reste celui assurant une participation à la vie sociale et collective.

Mais une expertise externe aux groupes de citoyens est nécessaire pour éclairer certains aspects présentant des disparités entre groupes, des points plus techniques comme l'amortissement des équipements peuvent donner lieu à des écarts entre les « usages » et les « garanties ».

Pour avoir participé à ces travaux, je peux témoigner que les biais sont multiples. On peut facilement faire l'impasse de certains besoins/coûts dans les groupes au lieu de toujours

donner le dernier mot aux citoyens. Le « consensus » a besoin d'être « éclairé » pour être réussi.

Situer ce « revenu minimum décent », dans l'ensemble des prestations sociales ?

Nous sommes dans un environnement de « droits », d'Etat de droits, les traités et chartes internationales les mettent en avant. Une vie décente pour les citoyens, comme objectif des politiques publiques, est-elle atteignable? Economiquement, mais aussi socialement. Les questions posées au départ pour les « minima sociaux » subsistent. Elles peuvent trouver réponses à la lumière de ces revenus minima pour une vie décente. On peut ainsi redire le contrat social nous liant tous.

Un revenu minimum pour une vie décente, n'est pas un revenu « minimaliste », de survie. Une fois établi et actualisé, il devient un repère pour les systèmes de prestations et l'approche des évolutions en matière de prestations sociales (construction, niveau, accessibilité).

Gageons que ce sera un outil plus dynamique que celui d'une simple indexation de prestations. Il permettra des comparaisons avec les dispositifs sociaux, nationaux ou locaux, la part des lignes de dépenses dans les prestations, les échelles d'équivalences, ...

Faut-il que ce nouveau repère devienne lui même une obligation, un droit pour le citoyen européen, dans chaque Etat ? Voilà de nouvelles questions auxquelles nous aurons à répondre.

Ce « revenu pour une vie décente » deviendrait-il le seuil pour une inclusion sociale?

Cette interrogation n'est pas neutre, car elle conduirait à « compter » le nombre de « pauvres », différemment de la méthode en place, combinant seuil de pauvreté monétaire (60% du revenu médian), conditions de vie et activité minimale (UE 2020). Dès lors en effet que l'élaboration du revenu (minimal pour une vie décente) intègre des conditions de vie jugées décentes et des ressources permettant de vivre et participer à la société, on dispose ainsi d'un nouveau repère.

De fait, en mettant en avant le terme de « vie décente », on donne une approche citoyenne, qualitative dans l'élaboration du budget, au delà du repère statistique des 60% du revenu médian qui reste abstrait. C'est ainsi que les citoyens y reconnaîtraient une approche plus réaliste. Ne pas pouvoir vivre décemment, n'est-ce pas s'écarter des autres citoyens, s'exclure du corps social ?

Les collectivités locales pourront ainsi mesurer ce qu'un « service public » peut apporter à tous les citoyens, sans pour autant ouvrir des « droits » spécifiques à certaines catégories de population.

Plus largement, tous les pouvoirs publics (nationaux, régionaux, locaux) peuvent réinterroger leurs politiques sociales et réarticuler les stratégies de revenus minima, de

tarifs sociaux, d'insertion sociale, d'accès aux services publics au regard de ce revenu minimum décent qui devient un outil de mesure de l'inclusion sociale.

En conclusion:

En France, l'ONPES a engagé ce travail depuis deux ans (avec le CREDOC et l'IRES) et va aboutir début 2014 avec la présentation méthodologique et la publication des travaux menés avec plus de 150 citoyens sur le sujet. Il s'est inspiré des travaux et méthodes anglaises (Donald Hirsch et la J Rowntree Foundation), irlandaises et belges. Mais il a fallu aussi adapter, creuser des points spécifiques dans un contexte français.

Une fois les résultats disponibles, il faudra convaincre, interpeller, ajuster l'outil à des publics, des territoires, ... Attention à ne pas voir s'émietter les résultats, car on risque de perdre de vue l'essentiel. Si le seuil de 60% du revenu médian est peu porté par les citoyens, il ne faudrait pas que ce « revenu minimum décent » échappe aux citoyens, alors qu'il a été élaboré par eux.

Ce travail apporte un nouveau regard sur les légitimités en matière de compréhension de la pauvreté et de sa mesure, de vie décente et donc de dignité. C'est bien **la participation des citoyens** qui donne la légitimité à ces travaux et résultats, et donc les rend pertinents. Voilà l'une des conclusions essentielles de ce travail, en route dans l'Union.

Le nouveau chantier ouvert par les orientations de février 2013 et la Commission Européenne, d'un outil méthodologique destiné à tous les Etats membres en faveur de l'élaboration de ce type de revenu pour une vie digne constituera une nouvelle avancée en 2014.

Alors, Marco Polo aurait-il découvert la Chine : OUI, mais quelle Chine ? Celle des chinois assurément !