



La route de l'UE vers le revenu minimum

Une feuille de route révisée de l'UE
pour la réalisation progressive de
régimes de revenu minimum
adéquats, accessibles et habilitants

Novembre 2017

Traduction en français par JP Bultez (jeanpierre.bultez@gmail.com) à partir de la version anglaise établie par Anne Van Lancker – Coordinatrice politique du projet EMIN, et Fintan Farrell : Novembre 2017

Qu'est-ce qu'EMIN?

Le Réseau européen du revenu minimum (EMIN) est un réseau informel d'organisations et d'individus engagés à réaliser progressivement le droit à des systèmes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants. Les organisations concernées sont notamment les autorités publiques compétentes, les prestataires de services, les partenaires sociaux, les universitaires, les décideurs politiques à différents niveaux, les ONG. EMIN encourage la participation des personnes qui bénéficient ou pourraient bénéficier d'une aide au revenu minimum.

EMIN est organisé aux niveaux européen et national, dans tous les États membres de l'Union européenne ainsi qu'en Islande, Norvège, Macédoine (ARYM) et Serbie. EMIN est coordonné par le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN). Pour plus d'informations sur EMIN, veuillez consulter le site <http://www.emin-eu.net/>

Remerciements

Merci tout particulièrement au comité de pilotage EMIN pour ses commentaires et suggestions.

Auteure

Anne Van Lancker, coordinatrice politique EMIN

Les informations contenues dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

Pour la période 2017-2018, l'EMIN reçoit un soutien financier du Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale "EaSI" (2014-2020) pour développer son travail dans les États membres de l'UE et au niveau européen. Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/social/easi>

Définitions utilisées dans le projet EMIN

Les régimes de revenu minimum sont définis comme des régimes d'aide au revenu qui fournissent un filet de sécurité aux personnes, qu'elles soient en activité ou sans emploi, et qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour bénéficier d'une aide financière, qui ne sont pas éligibles aux prestations sociales basées sur l'assurance ou dont les droits à ces prestations ont expiré. Il s'agit de régimes de dernier recours, qui visent à garantir un niveau de vie minimum aux personnes concernées et à leurs ayants droit.

EMIN vise à la réalisation progressive du droit à des régimes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants.

L'adéquation est définie comme un niveau de revenu indispensable pour vivre dans la dignité et participer pleinement à la société. Des régimes de revenu minimum adéquats sont régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie.

L'accessibilité est définie comme la fourniture d'une couverture complète à toutes les personnes qui ont besoin des régimes aussi longtemps qu'elles en ont besoin. Les régimes de revenu minimum accessibles ont des critères clairement définis, ils sont universels, non contributifs et soumis à des conditions de ressources. Ils ne font pas de discrimination à l'égard d'un groupe en particulier et ont des procédures de demande simples. Ils évitent: des obstacles institutionnels tels que des réglementations et procédures bureaucratiques et complexes, et avoir le minimum de conditionnalité requis les obstacles à la mise en œuvre en s'adressant aux bénéficiaires potentiels et en les aidant à surmonter leurs obstacles personnels, tels que le manque d'information, la honte ou la perte de vie privée.

L'habilitation est définie comme des programmes qui encouragent l'autonomisation et la participation des personnes à la société et facilitent leur accès à des services de qualité et à des marchés du travail inclusifs.

Contenu

Une feuille de route européenne renouvelée pour la mise en œuvre progressive de régimes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants en Europe :

- 1) Sensibilisation et débat public (page 4)
- 2) Mettre en œuvre le droit à un revenu minimum adéquat sur la base du pilier européen des droits sociaux, en utilisant les fonds du semestre européen et de l'UE (page 5)
- 3) Une directive de l'UE sur les systèmes de revenu minimum adéquats: pourquoi et quoi? (page 8)

En conclusion: une histoire que des millions d'Européens voudraient entendre.(page 9)

1 Une feuille de route européenne renouvelée pour la mise en œuvre progressive de systèmes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants en Europe

1) Sensibilisation et débat public

Une campagne est nécessaire sur des systèmes de revenu minimum adéquats, fondés sur les droits de l'homme et des citoyens inscrits dans le traité de l'UE et dans la Charte des droits fondamentaux, ainsi que sur les engagements pris par le Conseil et la Commission en matière de revenu minimum adéquat.

Un revenu minimum adéquat est **un revenu indispensable pour mener une vie dans la dignité et participer pleinement à la société**. Cette campagne devrait amener les États membres à s'engager à mettre **progressivement** en place des systèmes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants dans le cadre **de systèmes complets de protection sociale**. Il faut s'attaquer aux questions de justice fiscale et de redistribution pour assurer la viabilité financière.

Il y a de nombreuses bonnes raisons pour lesquelles des systèmes de revenu minimum adéquats sont bénéfiques pour les gens et pour la société. Des systèmes de revenu minimum adéquats garantissent que les personnes qui en ont besoin peuvent **rester actives dans la société**, les aider à se reconnecter au monde du travail et leur permettre de vivre dans la dignité. Elles sont indispensables pour des sociétés plus égalitaires et des sociétés plus égales sont meilleures pour l'ensemble de la société. Comme base de systèmes de protection sociale de haute qualité, ils agissent comme des **"stabilisateurs économiques"**: les pays dotés de systèmes de protection sociale de haute qualité sont mieux à même de résister aux effets négatifs de la crise.

Les régimes de revenu minimum ne représentent qu'un très faible pourcentage des dépenses sociales et ont **un retour sur investissement élevé**. Alors que le coût du non-investissement a des impacts négatifs énormes pour les individus concernés et des coûts élevés à long terme pour la société. Il s'agit de plans de relance économique rentables, car l'argent en cause est immédiatement réintroduit dans l'économie et souvent dans les régions touchées par la défaillance du marché. Ils peuvent jouer un rôle positif dans l'inversion de la tendance destructrice du nombre croissant de "travailleurs pauvres" en Europe. En revanche, selon l'opinion populaire, des systèmes de revenu minimum adéquats sont plus susceptibles d'accélérer l'intégration dans le monde du travail, alors que des systèmes de revenu minimum inadéquats peuvent contribuer à répondre à des besoins très élémentaires, ils sont susceptibles d'enfermer les personnes dans **un cycle de dépendance**.

2 Mettre en œuvre le droit à un revenu minimum adéquat sur la base du pilier européen des droits sociaux, en utilisant les fonds du semestre européen et de l'UE

Il n'est plus viable de développer une politique sociale nationale sans prendre en compte la perspective européenne. **Des efforts communs au niveau de l'UE sont nécessaires pour atteindre des normes sociales élevées.**

Les citoyens sont fortement attachés au modèle social européen. La convergence des coûts de la vie croît sans une convergence similaire des niveaux d'avantages sociaux et des salaires. Cela conduit à une Europe fortement divisée, avec une perte de solidarité et une méfiance croissante à l'égard des institutions démocratiques.

Les propositions que nous formulons ici se fondent sur l'intégration de la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux dans le système actuel, en particulier la stratégie Europe 2020 élaborée au cours du semestre européen. Les éléments que nous proposons devront également figurer dans la stratégie pour l'après 2020, qui devra assurer la cohérence avec les objectifs de développement durable des Nations Unies. La stratégie européenne révisée pour le semestre et l'après 2020 doit disposer d'un espace clair pour donner suite à la recommandation sur l'inclusion active (2008) et au principe du revenu minimum du pilier social. Le maintien d'un objectif clair en matière de pauvreté dans le cadre de la stratégie globale de l'UE sera essentiel pour assurer la visibilité et une attention de haut niveau à ces préoccupations sociales.

Nous nous félicitons de la proclamation interinstitutionnelle du pilier européen des droits sociaux lors du sommet social de Göteborg. Cet engagement de haut niveau en faveur de la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, y compris le droit à un revenu minimum adéquat, la garantie d'une vie digne à tous les stades de la vie pour toute personne dépourvue de ressources suffisantes, et le droit à un accès effectif aux biens et services habilitants, doit marquer un nouveau départ dans la coopération européenne pour atteindre des normes sociales de haut niveau dans tous les États membres de l'UE. Pour garantir la mise en œuvre de ces droits, il convient d'utiliser tous les instruments communautaires possibles.

À la suite de la proclamation du pilier, les institutions européennes devraient adopter d'urgence une feuille de route (1) décrivant en détail comment les institutions de l'UE peuvent soutenir la mise en œuvre, y compris sur le principe du revenu minimum. Cette feuille de route devrait inclure la mise en œuvre par le biais du semestre européen, énonçant les objectifs, les actions clés, le rôle des institutions clés et des parties prenantes, avec des calendriers et des lignes directrices détaillés, détaillant comment tous les principes et les objectifs d'Europe 2020 doivent être suivis et mis en œuvre - dans l'enquête annuelle sur la croissance, la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme, les rapports par pays et les recommandations spécifiques par pays, sur un pied d'égalité avec les propositions économiques.

(1) See *Make Social Rights the beating heart of Europe!* EAPN response to the European Pillar of Social Rights. www.eapn.eu from which this section draws many of its proposals

L'enquête annuelle sur la croissance doit être transformée en une enquête annuelle sur le développement social et durable et publiée en même temps qu'un rapport conjoint sur l'emploi et le développement social, qui devrait être lié à la mise en œuvre du pilier social et comporter une analyse régulière et approfondie de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe et de la contribution des transferts sociaux à la lutte contre la pauvreté, y compris les systèmes de revenu minimum dans les pays européens.

L'engagement de la Commission à utiliser les recommandations spécifiques par pays dans le cadre du semestre européen peut contribuer à inciter les États membres à améliorer l'adéquation et l'accessibilité de leurs régimes de revenu minimum.

Tous les droits sociaux et principes du pilier européen devraient être couverts par des indicateurs globaux adéquats dans le cadre du tableau de bord social. A cette fin, **un plan d'action et un calendrier** devraient être établis, mettant en évidence les lacunes existantes dans l'éventail actuel des indicateurs sociaux et élaborant de nouveaux indicateurs pertinents dans le cadre d'un processus participatif impliquant les acteurs de la société civile. Les priorités fondamentales sont les suivantes: maintenir l'éventail complet des indicateurs Europe 2020 sur la pauvreté, mais veiller à ce qu'ils fassent l'objet d'un suivi distinct, et envisager des indicateurs supplémentaires pour saisir l'extrême pauvreté, la pauvreté des enfants et la pauvreté des travailleurs. La cohérence devrait être assurée avec les mécanismes existants, tels que le Contrôle de la performance en matière de protection sociale et le Contrôle de la performance en matière d'emploi, en les utilisant comme indicateurs secondaires. Pour assurer le suivi de l'égalité des sexes, il convient d'utiliser l'indice EIGE de l'égalité des sexes.

Le tableau de bord social devrait non seulement suivre les tendances et les performances dans l'ensemble des pays de l'UE, mais il devrait également servir de base à l'élaboration de critères tangibles pour les États membres sur la manière de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces points de référence devraient au moins couvrir l'adéquation des systèmes de revenu minimum, des prestations de chômage (2) et d'autres prestations de protection sociale. La CE devrait créer **un groupe d'experts**, composé de membres du CPS, d'ONG, de partenaires sociaux et de personnes en situation de pauvreté, pour discuter des principes communs et des définitions de ce qui constitue un revenu minimum adéquat. L'exercice d'étalonnage devrait également tenir compte de l'évolution du salaire minimum et de ses liens avec les salaires décents. Les critères de référence devraient guider l'élaboration des recommandations spécifiques par pays (y compris les recommandations relatives aux régimes de revenu minimum adéquats et accessibles) et des programmes nationaux de réforme. Un mécanisme clair devrait être mis en place pour activer les recommandations automatiques de politiques lorsque certains seuils ne sont pas atteints. Le suivi des progrès réalisés, soutenu par le nouveau tableau de bord social et l'échange de bonnes pratiques dans des domaines tels que le droit à un revenu minimum adéquat, et au moyen d'examen par les pairs (dans le cadre de la MOC sociale) devraient contribuer à l'évaluation des efforts déployés par les États membres pour réaliser des progrès, y compris en ce qui concerne l'objectif de réduction de la pauvreté Europe 2020. La société civile et les partenaires sociaux devraient être associés à ce processus.

(2) On Minimum Income and on Unemployment Benefits, there is actually a benchmarking exercise running in SPC and EMCO

Le Comité de la protection sociale devrait régulièrement faire rapport et faire des recommandations aux ministres de l'EPSCO sur l'adéquation et l'accessibilité des régimes de revenu minimum, afin qu'ils puissent alimenter les conclusions du Conseil.

La CE devrait assurer la cohérence entre les différents instruments du semestre européen et devrait donc utiliser les droits sociaux inclus dans le EPSR, y compris le droit à un revenu minimum adéquate, pour évaluer les mesures et les réformes recommandées dans les recommandations de politique macroéconomique et/ou prévues dans les programmes nationaux de réforme. Des évaluations participatives de l'impact social devraient être effectuées afin d'éviter tout impact négatif potentiel et de garantir la cohérence des politiques macroéconomiques dans l'exercice des droits sociaux et la réduction de la pauvreté, y compris la flexibilité budgétaire dans le pacte de stabilité et de croissance afin d'accroître l'investissement social pour garantir ces droits sociaux.

Un engagement significatif des partenaires sociaux, de la société civile, y compris des personnes en situation de pauvreté, devrait être garanti et suffisamment financé au niveau national et européen pour contribuer au semestre européen et à d'autres processus connexes.

L'intention de la Commission d'utiliser davantage les Fonds européens pour soutenir la mise en œuvre des droits dans le pilier social et d'utiliser le pilier comme référence pour la période de programmation financière après 2020 mérite notre soutien. Les États membres devraient donner la priorité à l'exécution de l'engagement d'allouer **20 % du FSE à l'inclusion sociale** dans leurs programmes opérationnels, soutenir une utilisation coordonnée du FSE, ERD, FEAD et en contrôler l'efficacité. L'"inclusion sociale" devrait être interprétée au sens large, au-delà des simples voies d'accès au travail et à l'activation, pour permettre un large éventail de mesures qui contribuent à la participation des personnes vulnérables dans la société, en particulier grâce à une approche intégrée d'inclusion active, comme l'exigent les conditionnalités ex ante. Il convient de clarifier davantage le rôle des fonds pour l'inclusion sociale et la participation sociale en faveur de ceux qui ne sont pas susceptibles d'entrer sur le marché du travail en raison de l'âge, de la maladie, d'un handicap ou pour d'autres raisons. D'autres travaux devraient être menés sur la définition de l'inclusion sociale utilisée à cette fin et sur les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès accomplis en matière d'inclusion et de participation sociale et pas seulement pour tout emploi, afin de mieux s'assurer que la réalisation de l'inclusion sociale procure des avantages évidents aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le **principe de partenariat** devrait être appliqué afin d'assurer un meilleur ciblage des fonds et un meilleur accès aux fonds par les ONG et les autres partenaires concernés. La Commission européenne devrait également soutenir les pays en documentant **les bonnes pratiques** d'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens pour l'inclusion sociale

3) Une directive de l'UE sur les systèmes de revenu minimum adéquats : pourquoi et quoi?

Les normes non contraignantes ne suffiront pas à elles seules à faire respecter le droit à un revenu minimum décent. Nous réitérons donc notre ambition de parvenir à des mesures juridiquement contraignantes par le biais d'une directive-cadre européenne. Sur la base de la recommandation actuelle du Conseil de 1992 sur le revenu minimum et de la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active, un droit juridiquement contraignant à des prestations de revenu minimum adéquates et accessibles devrait contribuer à tenir les engagements pris de réduire radicalement la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et des objectifs de développement durable des Nations unies pour 2030.

Comme ni la Recommandation de 1992 ni la Recommandation sur l'inclusion active (2008) n'ont donné les résultats escomptés après toutes ces années, un nouveau départ et une base plus solide pour l'action et la coopération sont nécessaires. Une directive donnerait un sens à la clause sociale horizontale, à l'article sur la lutte contre l'exclusion sociale de la Charte des droits fondamentaux et au droit pour tous à un revenu minimum adéquat dans le pilier européen des droits sociaux. Une directive démontrerait un engagement en faveur d'une Union de valeurs sociales et contribuerait à restaurer la confiance.

Une telle directive pourrait constituer une base de traité (TFUE - art. 153.1. h sur l'intégration des personnes exclues du marché du travail). La directive-cadre devrait contenir des dispositions sur les points suivants:

- Principes et définitions de ce qui constitue un revenu minimum adéquat
- Une méthodologie commune pour définir l'adéquation
- Des approches communes en matière de couverture et des efforts visant à faciliter l'adoption
- Exigences communes en matière d'information-
- Exigence commune en matière de suivi et d'évaluation
- L'exigence de mécanismes de soulèvement systématique
- L'exigence d'organes et de procédures indépendants pour statuer en cas de litige entre l'administration et les destinataires-
- Etablir le principe de la participation des parties prenantes au suivi, à l'évaluation et au développement des systèmes de revenu minimum

La directive devrait se fonder sur une approche intégrée de l'inclusion active combinant l'accès à un revenu adéquat, aux services essentiels et à des marchés du travail inclusifs. La directive devrait s'appuyer sur les connaissances et les outils qui ont été développés depuis la recommandation de 1992 ainsi que sur les travaux qui seront entrepris pour mettre en œuvre le principe du revenu minimum au titre du pilier européen des droits sociaux.

La méthodologie commune pour définir l'adéquation du revenu minimum devrait s'appuyer sur :

- L'indicateur de risque de pauvreté convenu, 60 % du revenu médian équivalent et les indicateurs de privation matérielle convenus comme références nationales.

- Un cadre et une méthodologie communs à l'échelle de l'UE pour les budgets de référence devraient être développés davantage et utilisés pour contextualiser le seuil AROP afin d'avoir une meilleure idée du type de niveau de vie que ce seuil représente dans différents pays

Les États membres devraient être tenus d'évaluer leur système d'information sur le revenu minimum afin d'éviter la création d'une pauvreté cachée et de garantir l'accès, en réduisant les exigences de conditionnalité, en améliorant la transparence, en informant activement les bénéficiaires éligibles de leurs droits, en établissant des procédures simplifiées et en mettant en place des politiques de lutte contre la stigmatisation et la discrimination.

Une hiérarchie positive doit être assurée avec des salaires minima pour stimuler l'inclusion active et inverser la tendance destructrice du nombre croissant de travailleurs pauvres. Pour les personnes en âge de ne pas travailler, telles que les enfants ou les personnes âgées, des garanties de revenu minimum adéquates doivent être introduites par le biais de pensions décentes et de régimes généreux d'allocations familiales.

S'il est difficile de passer directement de régimes de revenu minimum de mauvaise qualité à des régimes de niveau élevé, la directive devrait fixer l'ambition de réaliser progressivement des régimes de revenu minimum adéquats et accessibles dans les délais convenus et avec un mécanisme explicite de compte rendu sur les progrès accomplis.

Conclusion : une histoire que des millions d'Européens voudraient entendre

Il existe déjà de nombreux engagements existants en faveur de la réalisation progressive de régimes de revenu minimum adéquats et accessibles au niveau de l'UE. La plupart des pays de l'UE (AELE) ont mis en place des systèmes de ce type, de sorte que nous ne recherchons pas quelque chose de nouveau, mais plutôt un effort commun pour garantir des systèmes de haute qualité dans tous les États membres de l'UE

En vertu des traités existants de l'UE, il est possible d'introduire une directive sur l'adéquation des régimes de revenu minimum s'il y a une volonté politique de le faire. Il existe des arguments convaincants pour expliquer pourquoi cela serait bon pour les personnes qui ont besoin d'avoir accès à de tels systèmes, bon pour la société en général et bon pour l'UE.

Les citoyens de l'UE voudraient savoir que c'est une possibilité et souhaiteraient savoir ce que font les États membres et les autres dirigeants politiques de l'UE pour introduire ou bloquer un tel développement et expliquer leur approche.

Le projet EMIN est une occasion passionnante de contribuer à cette "histoire". Nous comptons sur le Parlement européen, le Conseil et la Commission pour continuer à soutenir des initiatives telles que le réseau européen du revenu minimum pour contribuer à l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

