



Comité économique et social européen

SOC/482
Revenu européen minimum
et indicateurs de pauvreté

Bruxelles, le 10 décembre 2013

AVIS

du Comité économique et social européen
sur le

"Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté"
(avis d'initiative)

Rapporteur: **M. DASSIS**
Corapporteur: **M. BOLAND**

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le

"Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté"
(avis d'initiative).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 93 voix contre et 12 abstentions.

*

* *

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'impact social et économique négatif de la crise et un manque de réformes structurelles, alimentant la pauvreté et l'exclusion en Europe dans un contexte de vieillissement démographique, d'accroissement des flux migratoires et de montée de l'euroscpticisme, rendent extrêmement urgente la nécessité d'un paradigme politique capable de renforcer la solidarité et les valeurs fondamentales de l'acquis social européen.

Dans ce contexte, le CESE:

1.2 estime que, dans une conjoncture aussi critique, l'instauration d'un revenu minimum européen contribuera à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus,

1.3 fait observer qu'un débat important a eu lieu dans les instances du CESE et souligne le besoin urgent de garantir dans l'Union européenne un revenu minimum adéquat, au moyen d'une directive-cadre visant à combattre la pauvreté d'une manière efficace en facilitant l'inclusion sur le marché du travail, comme l'ont réclamé le Comité des régions¹ et diverses

¹ Avis du Comité des régions sur "*La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale*", [JOC 166 du 7 juin 2011](#), p. 18. Voir p. 19, point 7.

organisations de lutte contre la pauvreté², et invite la Commission à entreprendre une action concertée répondant à la résolution que le Parlement européen a adoptée en 2011³,

- 1.4 invite la Commission à examiner les possibilités de financement d'un revenu minimum européen, en se concentrant en particulier sur la perspective de création d'un fonds européen approprié,
- 1.5 demande que davantage de mesures soient prises afin de faire en sorte que les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi, de pauvreté et d'exclusion sociale soient réellement atteints. De telles mesures devraient comprendre 1) la poursuite des efforts destinés à atteindre des objectifs horizontaux en matière d'emploi, 2) la fixation d'objectifs concernant les taux de réduction des trois indicateurs qui composent l'indicateur composite de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 3) la fixation des sous-objectifs, aux niveaux européen et national, pour les groupes qui présentent un risque de pauvreté supérieur à celui de l'ensemble de la population – comme les enfants ou les familles monoparentales – ainsi que pour les travailleurs pauvres, 4) un examen de la façon dont les États membres calculent les niveaux de pauvreté et fixent leurs objectifs nationaux et 5) l'obtention, de la part des États membres, d'un renouvellement de leur engagement pour faire en sorte que la combinaison des efforts déployés par chacun d'eux permettra d'atteindre l'objectif global de l'Union européenne,
- 1.6 réclame l'évaluation effective de l'impact social des mesures contenues dans les programmes nationaux de réforme (PNR) et les rapports sociaux nationaux (RSN), ainsi que des trains de mesures de redressement financier, afin d'éviter qu'ils n'aggravent la pauvreté ou l'exclusion sociale et d'assurer une plus grande participation de la société civile à l'élaboration desdits PNR et RSN,
- 1.7 réclame un meilleur monitoring de l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et invite la Commission à proposer, chaque fois qu'il y a lieu et pays par pays, dans le cadre de son évaluation des programmes nationaux de réforme et des rapports sociaux nationaux, des recommandations spécifiques en matière d'inclusion sociale. Celles-ci devraient également être applicables dans le cas des États qui font l'objet d'un programme spécial d'assistance de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international,
- 1.8 souligne qu'avoir un emploi décent constitue la meilleure garantie contre la pauvreté et l'exclusion sociale et insiste pour que la Commission, en coopération avec les États membres, mette en œuvre les mesures prévues dans le pacte pour la croissance et l'emploi en vue de favoriser la croissance, la compétitivité et la création d'emploi; se félicite de l'intention du

² ATD Quart Monde, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), la section européenne d'Emmaüs, etc.

³ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011/2052/INI) [JO C 153E du 31 mai 2013, pp. 57–78.](#)

commissaire Tajani de lancer un pacte industriel visant à renforcer l'industrie dans l'UE et son potentiel de création d'emplois,

- 1.9 insiste particulièrement sur l'importance de renforcer la participation des travailleurs, des chômeurs et de tous les groupes sociaux vulnérables aux activités d'apprentissage tout au long de la vie ainsi que d'améliorer le niveau des qualifications professionnelles et l'acquisition de nouvelles compétences, qui sont susceptibles d'accélérer l'intégration dans le marché de l'emploi, d'augmenter la productivité et d'aider les personnes à trouver un meilleur emploi.

2. Historique

- 2.1 Le revenu minimum garanti (RMG) est une aide au revenu qui ne repose pas sur le versement de cotisations et qui fournit un filet de sécurité aux personnes n'ayant pas droit à des prestations de sécurité sociale⁴. En tant que dernier rempart face à la pauvreté, il est indissolublement lié au droit à mener une vie digne des personnes qui n'ont pas d'autre moyen d'assurer leur revenu et celui des personnes qui sont à leur charge⁵. Il importe de ne pas confondre la notion de "revenu minimum garanti" avec celle de "salaire minimum" fixé par des conventions collectives ou par le législateur.
- 2.2 Dans le second alinéa de son article 10, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)⁶ établit le droit à des "prestations et ressources suffisantes", dont doivent bénéficier les personnes exclues du marché du travail et dépourvues de moyens de subsistance suffisants.
- 2.3 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), qui est juridiquement contraignante en tant que partie intégrante du nouveau traité modificatif, dispose que "la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée" (article premier) et qu'"afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes" (article 34, paragraphe 3).
- 2.4 Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 153, paragraphe 1, lettre h), autorise l'Union à légiférer pour soutenir et compléter l'action des États membres en ce qui concerne l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Parmi les impératifs que l'Union doit prendre en compte pour définir et mettre en œuvre ses politiques et ses actions, sa

4 Les autres politiques de cette catégorie sont: a) le revenu universel de base ou revenu d'intégration, allocation à caractère permanent, d'un montant prédéterminé, qui est versée à intervalles réguliers à chaque citoyen adulte, indépendamment de sa situation économique ou sociale ou de sa disponibilité à exercer un travail et b) l'impôt sur le revenu négatif, qui repose sur la notion de taux marginal d'imposition.

5 Hugh FRAZER et Eric MARLIER. *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, ("Les régimes de revenu minimum dans les différents États membres de l'UE"), rapport de synthèse, Réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE, Commission européenne, direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances, octobre 2009.

6 Commission des Communautés européennes, "*Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*", Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990.

clause sociale horizontale (article 9) cite notamment des niveaux d'emploi élevés, une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale.

- 2.5 La recommandation 92/441/CEE⁷ invite les États membres à reconnaître "le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes" et fiables, à adapter leur système de protection sociale" et à fixer des critères communs de mise en œuvre, sans définir toutefois un seuil minimal au niveau de l'UE.
- 2.6 La recommandation émise en 2008 par la Commission⁸ reconnaît que l'aide au revenu adéquat forme l'un des trois volets de l'inclusion active, tout en soulignant que ses bénéficiaires doivent être disponibles pour l'insertion dans le marché du travail, la formation ou toute autre mesure d'inclusion sociale.
- 2.7 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale représente un objectif prioritaire de la stratégie Europe 2020, laquelle a créé une "plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale"⁹. Elle fixe, pour la première fois, un objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à savoir une baisse d'au moins 20 millions de personnes d'ici 2020, en se basant sur un jeu de trois indicateurs: le risque de pauvreté (défini comme le pourcentage de la population situé sous la barre des 60 % du revenu médian national), le dénuement matériel extrême (qui consiste à être confronté à un manque de ressources, déterminé à partir d'une liste prédéfinie de biens) et, enfin, la très faible intensité de travail (c'est-à-dire le fait de vivre dans un ménage sans travail)¹⁰. Le CESE a salué cet engagement et souligné que les politiques de l'UE ne devraient pas augmenter le risque de pauvreté¹¹.
- 2.8 Le grand objectif fixé par la stratégie Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale repose sur une réduction visant un nombre précis de personnes, se démarquant ainsi de l'approche suivie pour les autres grands objectifs¹²: ceux-ci sont exprimés en pourcentages, ce qui facilite la tâche des États membres d'atteindre la même cible, fixée en pour-cent.

7 Recommandation 92/441/CEE du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, [JO L 245 du 26 août 1992, pp. 46-48](#).

8 Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737], [JO L 307 du 18 novembre 2008, pp. 11-14](#).

9 "Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive"– [COM\(2010\) 2020 final](#), Bruxelles, 3.3.2010.

10 Combinés, ces trois indicateurs définissent un groupe cible général de personnes "menacées par la pauvreté et l'exclusion", impliquant que quiconque répond à l'un de ces critères, quel qu'il soit, ressortit à cette catégorie et n'y est repris qu'une et une seule fois.

11 Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — "Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale", COM(2010) 758 final, [JO C 248 du 25 août 2011, pp. 130-134](#).

12 Dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du changement climatique et de la recherche et du développement, les objectifs sont fixés en pourcentages, ce qui permet aux États membres de s'assigner des cibles analogues, exprimées en pour-cent.

- 2.9 Ce sont les États membres qui décident de la manière dont ils définissent leurs objectifs nationaux, ainsi que des approches à retenir pour les atteindre. La somme des objectifs nationaux reste toutefois bien inférieure aux 20 millions de personnes visées par Europe 2020: on estime qu'il y a un fossé compris entre 5 et 8 millions entre le grand objectif de la stratégie Europe 2020 et la somme des objectifs nationaux¹³. En outre, beaucoup de programmes nationaux de réforme n'explicitent pas avec suffisamment de clarté comment l'objectif de réduction de la pauvreté sera atteint et manquent de mesures appropriées en faveur de l'inclusion sociale¹⁴. Les pays qui reçoivent une aide spéciale de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne ou du Fonds monétaire international ne sont pas tenus de présenter des programmes nationaux de réforme spécifiques¹⁵: ils ne doivent rendre de comptes que selon les termes de chacun des protocoles d'accord; or ceux-ci ne prévoient pas de mesures visant à réduire la pauvreté ou l'exclusion sociale.
- 2.10 Dans sa résolution de 2010, le Parlement européen¹⁶ invite les États membres à introduire des systèmes garantissant un revenu minimum équivalant à 60 % du revenu médian national et demande que l'UE émette des recommandations plus énergiques, tandis que dans celle de 2011¹⁷, il presse la Commission de lancer une consultation concernant la possibilité d'une initiative législative sur le revenu minimum adéquat.

3. **Pauvreté, exclusion sociale et chômage dans l'UE**

- 3.1 Le CESE reconnaît que la pauvreté constitue une violation des droits de l'homme, rendant d'autant plus nécessaires des efforts supplémentaires pour réaliser les objectifs définis dans l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, et il considère que vaincre le dénuement constitue un défi à l'échelle de l'Europe toute entière.
- 3.2 Dans bon nombre de pays, l'absence de réformes structurelles et la crise ont abouti, depuis 2008, à augmenter les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et professionnelle¹⁸: les données d'Eurostat les plus récentes¹⁹ confirment que la population de l'Union européenne est

¹³ Commission européenne, "Rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe", 2012.

¹⁴ Frazer, Hugh et Marlier, Eric. 2011. *Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward* ("Évaluation des progrès accomplis pour la réalisation des objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020: conclusions principales et suggestions pour la voie à suivre"), Réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE, Bruxelles, Commission européenne.

¹⁵ Commission européenne, *Guidance for the National Reform Programmes* ("Orientation pour les programmes nationaux de réforme"), 18 janvier 2012.

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI), [JO C 70E du 8 mars 2012, pp. 8–18](#)).

¹⁷ Voir note de bas de page 3.

¹⁸ Document de travail des services de la Commission, *Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* ("Faits concernant les tendances démographiques et sociale. La contribution des politiques sociales à l'inclusion, l'emploi et l'économie"), SWD(2013) 38 final, première partie.

¹⁹ Eurostat, 2013. Indicateurs-clés t2020_50, t2020_51, t2020_52, t2020_53, mis à jour le 3 octobre 2013.

exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale à hauteur de 24,2 %, soit 119,7 millions de personnes²⁰. En 2011, ce taux a augmenté dans 19 États membres et, entre 2008 et 2011, le nombre de personnes dans la pauvreté ou l'exclusion sociale a crû de 4 millions. Les trois indicateurs qui composent le "risque de pauvreté ou d'exclusion sociale" se sont également dégradés depuis 2008 et s'élèvent à 17 % pour le risque de pauvreté, 9 % pour la privation matérielle sévère et 10 % pour les personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Dans bon nombre de pays, les pauvres s'appauvrissent encore²¹.

- 3.3 Avec un pourcentage de 27,1 %, les enfants (âgés de moins de 18 ans) font partie des groupes davantage exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale que l'ensemble de la population²². Dans certains pays, la proportion des plus de 65 ans qui sont menacés par la pauvreté est relativement élevée²³.
- 3.4 Les écarts de revenus et les inégalités sociales s'accroissent à l'intérieur de chacun des États membres ainsi qu'entre États et régions, et ils se sont sérieusement aggravés en raison de la crise²⁴. Par ailleurs, les groupes de population qui étaient déjà désavantagés avant la crise le deviennent encore plus²⁵.
- 3.5 La crise met en lumière de nouvelles formes de pauvreté, comme le "sans-abrisme", la précarité énergétique, l'exclusion financière (non-accès aux services bancaires de base et au crédit) ou le surendettement des ménages, tandis que l'exposition aux risques sociaux frappe davantage les femmes que les hommes. En même temps, les groupes de population les plus vulnérables, comme les personnes âgées (en particulier les personnes très âgées et les femmes âgées), les personnes handicapées, celles qui souffrent de maladies chroniques graves, les familles monoparentales, celles à faibles revenus ou encore les immigrants et certaines minorités ethniques, telles que les Roms, sont frappés de façon disproportionnée par des formes de privation multiples.
- 3.6 L'emploi et la situation sociale dans l'Union européenne se trouvent à des niveaux critiques. Le chômage ne cesse d'augmenter: en janvier 2013, il frappait 26,2 millions de personnes, soit 10,8 % de la population active de l'Union (et 19 millions, soit 11,9 % de la population active dans la zone euro), tandis que la santé économique des ménages est préoccupante²⁶. Le chômage des jeunes se situe à des niveaux record dans l'ensemble de l'Union européenne:

20 Les pourcentages les plus élevés sont recensés en Bulgarie (49 %), en Roumanie et en Lettonie (40 % dans les deux pays), en Lituanie (33 %), en Grèce et en Hongrie (31 % dans les deux cas) ainsi qu'en Italie (28,2 %).

21 Commission européenne, *Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee* ("Europe sociale: défis actuels et voie à suivre. Rapport annuel du Comité de la protection sociale"), 2012.

22 Voir note de bas de page 18.

23 Ibid.

24 Confédération européenne des syndicats (CESE), Institut syndical européen (ISE), *Benchmarking Working Europe*, 2013.

25 Eurofound, *Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey*, Luxembourg, 2012.

26 Commission européenne, "Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE", mars 2013.

23,6 % des jeunes en âge de travailler sont sans emploi et ils ont tendance à rester dans cette situation pendant des périodes de plus en plus longues.

- 3.7 Le CESE est très inquiet de l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, qui résulte notamment de la propagation du travail précaire et de la faiblesse des rémunérations. En 2011, 8,9 % des salariés vivaient en dessous du seuil de pauvreté et ils représentaient un tiers de tous les adultes en âge de travailler exposés à un risque de pauvreté²⁷.

4. Observations générales

- 4.1 Dans divers avis²⁸, le CESE a pris position sur des questions qui ont un lien, direct ou indirect, avec le revenu minimum et la pauvreté et il a formulé des recommandations adéquates. Les observations et recommandations qu'il a faites en 1989²⁹ revêtent aujourd'hui une urgence accrue, sous l'effet funeste de la crise. Il soutient notamment la "plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale", estimant que la méthode ouverte de coordination et la clause horizontale peuvent contribuer à l'effort déployé pour assurer un revenu minimum et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

- 4.2 L'urgente nécessité d'un régime de revenu minimum a été soulignée lors de l'audition publique³⁰ que le CESE a organisée au moment de la rédaction de son avis et qui a rassemblé des experts et des personnalités engagées pour une réflexion sur l'amélioration de la mesure de la pauvreté et sur les défis à surmonter pour adopter un régime européen de revenu minimum.

- 4.3 La pauvreté³¹ et l'exclusion sociale présentent un caractère multidimensionnel qui exige de renforcer la composante sociale de la gouvernance européenne: des politiques macroéconomiques socialement durables constituent un préalable obligé pour sortir de la crise et assurer la cohésion de la société. La persistance de la pauvreté et de l'exclusion nuit à l'économie, en ce qu'elle réduit le revenu disponible et la demande, affaiblit la compétitivité et fait peser des contraintes sur les budgets nationaux.

- 4.4 À cet égard, le CESE a la conviction qu'il est nécessaire de réexaminer les priorités et les politiques, en particulier les politiques monétaires – y compris le pacte de stabilité et de

27 Voir note de bas de page 21.

28 Voir [JO C 44, du 11 février 2011, pp. 23-27](#); [JO C 166, du 7 juin 2011, pp. 18-22](#); [JO C 24, du 28 janvier 2012, pp. 35-39](#); [JO C 318, du 23 décembre 2009, pp. 52-56](#); [JO C 48, du 15 février 2011, pp. 57-64](#); [JO C 44, du 11 février 2011, pp. 90-98](#); [JO C 44, du 11 février 2011, pp. 34-39](#); [JO C 318, du 29 octobre 2011, pp. 43-49](#); [JO C 132, du 3 mai 2011, pp. 26-38](#); [JO C 128, du 18 mai 2010, pp. 10-17](#).

29 [JO C 221 du 28 août 1989, pp. 10-15](#).

30 28 mai 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-european-minimum-income>.

31 L'indicateur du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est constitué de trois paramètres: risque de pauvreté, de privation matérielle grave et très faible intensité de travail.

croissance – les politiques de la concurrence et du commerce extérieur, ainsi que les politiques budgétaires et fiscales.

- 4.5 Le CESE accueille favorablement le train de mesures actualisé d'investissement social du 20 février 2013³², qui appelle les États membres à concevoir une aide au revenu efficiente et appropriée, fondée sur les besoins sociaux recensés à l'échelon local, régional et national, et à établir des budgets de référence comportant une liste des biens et services nécessaires à une famille d'une taille et d'une composition données pour vivre à un certain niveau de bien-être, avec indication de leurs coûts mensuels ou annuels estimés.
- 4.6 Le CESE insiste auprès de la Commission pour qu'elle accélère l'exécution de la promesse qu'elle a faite³³ de soutenir l'action des États membres en suivant les réformes d'inclusion active, en élaborant une méthode d'établissement des budgets de référence et en surveillant la pertinence de l'aide au revenu grâce au recours auxdits budgets dès qu'ils auront été établis en collaboration avec les États membres.
- 4.7 Le CESE est fermement convaincu que le meilleur moyen de réduire la pauvreté et d'éviter l'exclusion sociale consiste à relancer la croissance, à stimuler la compétitivité et à créer des conditions générales favorables pour les entreprises européennes, notamment avec des mesures telles que la suppression des lourdeurs administratives excessives et la garantie de l'accès au financement, afin de leur permettre de se développer et de créer des emplois pour les personnes disposant des compétences adéquates.
- 4.8 Le Comité souligne la nécessité d'accorder une importance particulière aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie, qui constituent un outil fondamental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en accroissant l'employabilité, ainsi que l'accès à la connaissance et au marché du travail. Il importe de renforcer la participation des travailleurs, des chômeurs et de tous les groupes sociaux vulnérables à ces programmes ainsi que d'améliorer le niveau des qualifications professionnelles et l'acquisition de nouvelles compétences, qui sont susceptibles d'accélérer l'intégration dans le marché de l'emploi, d'augmenter la productivité et d'aider les personnes à trouver un meilleur emploi.
- 4.9 Le CESE soutient une approche intégrée de l'entrepreneuriat social, qui octroie un financement accru au Fonds pour l'entrepreneuriat social et améliore l'environnement législatif et administratif en la matière, de façon à encourager les entreprises d'économie

32 Communication COM(2013) 83 de la Commission du 20 février 2013 intitulée *"Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020"*, remplacée, pour la version française, par le corrigendum COM(2013) 83 final/2 du 2 juillet 2013. Le "paquet investissements sociaux" comprend également une recommandation "Investir dans l'enfance" (C(2013) 778 final), des documents de travail sur les thèmes *"Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options"*, *"Investing in Health"*, *"Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market"*, ainsi que le *"3rd Biennial Report on Social Services of General Interest"*.

33 Communication COM(2013) 83 final/2, point 2.2.

sociale, qui sont susceptibles de combattre l'exclusion en étant des pôles de croissance, d'innovation et d'emploi.

- 4.10 Le CESE salue la récente recommandation sur la pauvreté des enfants³⁴ mais déplore que leur exposition au risque de pauvreté, continue et en si grand nombre, persistant de génération en génération, révèle les carences qui affectent les politiques actuellement déployées.
- 4.11 Le CESE s'alarme de constater que l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale (moins 20 millions de pauvres en 2020 dans l'Union) ne sera pas atteint.
- 4.12 Le CESE a déjà relevé que le niveau de participation de la société civile à l'élaboration des programmes nationaux de réforme varie significativement d'un État membre à l'autre, certains d'entre eux ne prévoyant pas grand-chose pour l'y faire participer³⁵.
- 4.13 L'absence de données actualisées sur les revenus et les conditions de vie constitue un obstacle à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

5. **Le rôle du revenu minimum pour la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale**

- 5.1 Le CESE est conscient qu'assigner à l'Union européenne un rôle central spécifique dans la protection par le revenu minimum constituerait une entreprise politique d'une complexité exceptionnelle, du fait des disparités entre États membres au plan économique, de la diversité des régimes de revenu minimum³⁶ et des structures de protection sociale, de la subsidiarité, du faisceau des droits et obligations liés à la protection par le revenu minimum et de la complexité des interactions entre, d'une part, les politiques existantes et leurs résultats, et, d'autre part, le sens de la "solidarité" dans l'Union.
- 5.2 Le CESE n'en considère pas moins qu'il est nécessaire d'instaurer des régimes de revenu minimum et de renforcer ceux qui existent, dès lors que vingt-deux années après la recommandation 92/441/CEE, tous les États membres n'en sont pas encore pourvus, leur accessibilité et leur fonctionnement adéquat ne sont pas assurés partout et les objectifs cumulés des États membres pour faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale restent nettement en deçà de l'objectif d'Europe 2020³⁷.
- 5.3 Eu égard aux interactions entre la pauvreté et l'économie, le CESE souligne que les régimes de revenu minimum présentent un potentiel stabilisateur, susceptible tout à la fois d'atténuer

³⁴ Recommandation de la Commission du 20 février 2013 intitulée *"Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité"*, JO L 59 du 2 mars 2013, pp. 5–16.

³⁵ CESE, *"Participation de la société civile dans les programmes de réforme nationaux. Rapport de synthèse"*, Bruxelles, 28 février 2011.

³⁶ Pour un aperçu complet, voir FRAZER et MARLIER, op. cit., 2009.

³⁷ Comité de la protection sociale, op. cit.

les retombées sociales de la crise et d'avoir un effet anticyclique, en fournissant un surcroît de ressources pour stimuler la demande sur le marché intérieur.

- 5.4 CESE craint fort que les régimes de revenu minimum, qui varient fortement dans la plupart des États membres quant à la couverture, à l'universalité et à l'efficacité, ne parviennent pas à atténuer suffisamment la pauvreté et s'inquiète de ce que leur non-utilisation ne mette encore davantage cette efficacité à l'épreuve³⁸.
- 5.5 Le CESE se félicite des résultats positifs obtenus par la méthode ouverte de coordination en matière sociale, mais déplore que les structures et outils existants n'aient pas été totalement explorés et que les progrès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale aient été limités.
- 5.6 Le CESE est favorable à ce qu'en complément à la méthode ouverte de coordination en matière de politique sociale, il soit instauré une directive européenne qui étende les régimes de revenu minimum à tous les États membres, rende plus efficaces ceux qui existent déjà, en tenant compte des différents contextes nationaux, et envoie ainsi un message fort sur le pilier social européen.
- 5.7 La directive qui est proposée devrait établir des normes et des indicateurs communs, fournir des méthodes pour le suivi de sa mise en œuvre et permettre la participation des partenaires sociaux, des ayants droit et des autres parties concernées lors de la mise en place ou de la réforme des régimes nationaux de revenu minimum.
- 5.8 Le CESE est d'avis qu'en tant que condition sine qua non pour renforcer la solidarité et la cohésion sociale **au sein des différents États membres mais aussi entre eux**, les politiques budgétaires et macroéconomiques, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques existantes et de l'utilisation des structures et instruments existants, devraient aussi contribuer aux objectifs d'investissement social de la stratégie Europe 2020.
- 5.9 Le CESE a la conviction que les efforts de l'Union européenne pour améliorer la protection par le revenu minimum doivent consister à offrir aux États membres – en particulier ceux où cette nécessité est la plus aiguë – une aide pour ouvrir leurs marchés et appliquer des politiques macroéconomiques efficaces, à employer les fonds disponibles de manière plus efficace et ciblée et à effectuer un examen immédiat des possibilités d'accroissement des ressources nécessaires.
- 5.10 Le CESE rappelle que, s'il est vrai que les régimes de revenu minimum sont directement liés aux systèmes de protection et de prestations sociales, ils ne devraient pas induire une dépendance vis-à-vis de celles-ci, et il réitère les conditions qu'il avait fixées dès 1989³⁹. À

38

[SWD\(2013\) 39 final](#).

39

Voir l'avis cité à la note 29.

cette fin, les régimes de revenu minimum devraient être accompagnés par des politiques générales et des dispositions ciblées, telles que des politiques actives du marché du travail (PAMT) destinées à aider les personnes sans emploi à revenir au travail, des services de placement, une administration des allocations et des programmes visant le marché de l'emploi, tels que la formation et la création d'emplois soutenues par des stratégies d'activation appropriées, afin de faire en sorte que les chercheurs d'emploi aient davantage de chances de trouver du travail. Des institutions efficaces pour le marché de l'emploi, les soins de santé et les politiques de logement, ou encore des services publics d'un prix abordable, accessibles et de grande qualité sont également essentiels.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen

Henri MALOSSE

*

* *