

Instrumentes européens pour des systèmes de revenu minimum, pierre angulaire d'une stratégie européenne anti-pauvreté et d'inclusion sociale

(Document pour discussion)

Approuvé lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif des 02 et 03 juillet 2020

Ce document a pour but d'établir une base de discussion en vue d'une action de la CES relative au revenu minimum et d'autres étapes intégrées pour répondre à la crise de pauvreté et d'exclusion sociale. S'appuyant sur l'acquis de l'Union, les références faites au revenu minimum dans ce document signifient :

- Un **droit fondamental** comme défini dans le principe 14 du SEDS sur le revenu minimum (**RM**) ;
- Des **systèmes** d'aide au revenu (**SRM**) basés sur une combinaison de prestations en espèces, de biens et services habilitants et d'incitations à réintégrer le marché du travail (pour les personnes en mesure de travailler) dont l'accès est soumis à des conditionnalités, y compris une enquête sociale, et qui doivent être adéquats, accessibles et habilitants ;
- Une partie intégrante de systèmes de protection sociale universels, complets et fondés sur les droits ;
- Un instrument contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui doit être activé dans l'ensemble de l'UE en fixant des normes européennes minimum d'aide au revenu ;
- Un élément essentiel pour une convergence sociale à la hausse autour duquel élaborer une stratégie anti-pauvreté multidimensionnelle visant à garantir le droit à des ressources adéquates permettant à tous les citoyens de vivre dans la dignité à toutes les étapes de leur vie.

Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE, une situation alarmante

Les données pré-Covid¹ indiquaient que 112 millions de personnes sont [en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale](#) en Europe. Dans l'ensemble, les inégalités de revenu ont augmenté. La [pauvreté monétaire](#) représente un défi majeur car elle est profondément enracinée dans notre société indépendamment du genre, de l'âge ou de l'activité professionnelle. Sa persistance est un défi plus grand encore.

Les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler, ou qui sont mal ou pas du tout intégrées dans le marché du travail sont incontestablement plus exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale que d'autres – singulièrement les enfants, les jeunes, les personnes nées en dehors de l'UE, les personnes souffrant de handicap, les chômeurs de longue durée, les femmes et les ménages monoparentaux. La pauvreté est également très présente parmi les pensionnés et retraités.

Dans de nombreux États membres, le niveau général de pauvreté reste inquiétant, même parmi un grand nombre de personnes qui travaillent, en particulier là où les salaires minimum légaux sont fixés à des niveaux trop bas pour être équitables ou même sous le seuil de pauvreté. Le phénomène des travailleurs pauvres est significativement plus élevé dans les ménages à très faible intensité de travail, chez les personnes occupant un emploi à temps partiel ou temporaire involontaire, les indépendants, les travailleurs précaires (tels les travailleurs occasionnels et saisonniers, les travailleurs à la demande et ceux sous contrat

¹ Rapport conjoint 2020 sur l'emploi (RCE), Rapport Eurostat sur la mise en œuvre des ODD dans l'UE, PE février 2019.

intérimaire, contrat de travail de droit civil ou contrat zéro heure). Les « travailleurs pauvres » souffrent en raison de contrats de travail instables et mal rémunérés et d'un accès limité à une protection sociale inefficace et inadéquate. Les pays où le taux de couverture de la négociation collective est faible se situent habituellement au-dessus de la moyenne de l'UE². Avant la crise du Covid, 9,6% des travailleurs étaient en risque de pauvreté dans l'UE, soit près de 20 millions de personnes.

La pandémie va encore gonfler ces chiffres d'une manière sans précédent ; on estime à 60 millions le nombre de travailleurs touchés par la crise. Les pertes d'emploi et de revenu affecteront en particulier les travailleurs non déclarés, les travailleurs les plus précaires et à bas revenu, sans mentionner les travailleurs temporaires dont les contrats risquent de ne pas être renouvelés et qui n'ont pu bénéficier de prestations de protection sociale effectives et adéquates et ne se qualifient pas nécessairement pour des systèmes extraordinaires de protection du revenu. La corrélation entre risque de mortalité due au Covid et statut socioéconomique est considérée comme étant un facteur de risque supplémentaire dans la stratégie de sortie du confinement économique³.

D'une part, cette réalité dépend clairement de la dégradation du marché et des conditions de travail dans l'UE ainsi que des mesures de protection des travailleurs contre la pauvreté et l'exclusion sociale telles que des salaires décents et des systèmes efficaces et adéquats de protection sociale fondés sur une assurance.

D'autre part, la capacité des systèmes nationaux de protection et d'aide sociale à réduire la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale s'est constamment érodée au cours de la dernière décennie. Les dépenses publiques n'ont pas évolué en fonction des besoins de la population européenne, par exemple en ne tenant pas compte de l'évolution réelle du coût de la vie. Les transferts sociaux ont également été sacrifiés en faveur de l'assainissement budgétaire⁴. Bien que l'examen annuel de la croissance de 2017 et 2018 faisait déjà une référence explicite à l'aide sociale pour soutenir le revenu, tant au profit de l'économie que de la société⁵, le Semestre européen a manqué de cohérence à ce sujet jusqu'en 2019 avec des recommandations axées sur l'austérité de réduction de la dette et du déficit et sur la viabilité budgétaire des systèmes sociaux qui se sont traduites par des coupes budgétaires, un non-recours à des prestations sociales, des banques alimentaires et un niveau élevé d'endettement. Une perte d'efficacité (adéquation et couverture) en matière de réduction de la pauvreté a suivi dans la plupart des États membres qui ne montraient aucun signe de convergence entre eux⁶. Ceci s'ajoute au problème grandissant de ce qu'on appelle les pièges de la pauvreté (ou pièges au revenu ou à la promotion). Les systèmes de protection sociale et, plus généralement, la politique sociale sont mis sous forte pression tant par les contraintes budgétaires que par des considérations idéologiques sur leur efficacité⁷.

² Malgré les efforts des syndicats pour garantir des salaires équitables et en raison des attaques systématiques contre la négociation collective ces dernières années.

³ Vulnérabilité socioéconomique et risque épidémique par âge. NATALE, GHIO, TARCHI, GOJJON, CONTE, COVID-19, cas et taux de létalité par âge – DG Santé. Disponible sur le site web de la Commission.

⁴ Depuis 2016, les dépenses publiques de protection sociale en général et les transferts sociaux en particulier ont, en termes réels, moins augmenté que le PIB dans la plupart des États membres ; de grandes différences existent entre ceux-ci, tant pour les dépenses par habitant qu'en pourcentage du PIB. En termes réels, un glissement structurel a seulement eu lieu dans les dépenses de protection sociale en faveur des pensions de retraite et des soins de santé pour les personnes âgées, reflétant ainsi partiellement l'évolution démographique.

⁵ Le Semestre 2019 a constaté des améliorations sur l'adéquation du RM dans certains pays (CY, EE, IE, LV, LT, ES, PT), mais qui restent insuffisantes eu égard à l'augmentation du coût de la vie. Recommandations spécifiques par pays (RSP) 2019 : 16 en matière de pauvreté dont 4 nouveaux pays (CY, IR, IT, PT), 3 ne sont plus inclus (AT, BE, FR bien que la raison ne soit pas claire) ; sur le RM, 7 pays ont reçu des RSP (BG, HR, HU, LV, PT, RO, ES) contre 6 en 2018 (BG, EE, HU, LV, RO, ES) ; 4 sur l'adéquation (EE, HU, LV, PT) et 1 sur la couverture (ES), 1 sur la mise en œuvre (RO) et 2 sur l'efficacité (BG, HR).

⁶ Le [Rapport conjoint sur l'emploi \(RCE\) 2020](#) est très clair sur ce point, voir en particulier la figure 70.

⁷ L'une des idées maîtresses est une plus grande sélectivité ou de tester ou cibler les revenus ou les salaires les plus bas, ce qui nie la nécessité de systèmes de protection sociale universels. La conséquence est que les efforts individuels ou collectifs visant à augmenter les revenus et les salaires sont découragés en raison de la perte automatique de prestations sociales ou d'autres subsides sélectifs.

Momentum pour un revenu minimum et une stratégie syndicale européenne anti-pauvreté globale

Jusqu'à présent, l'UE n'a fait que peu de progrès dans son combat contre la pauvreté. L'exclusion et les divisions sociales, ainsi que les perturbations du marché du travail et de l'économie qu'elles ont entraînées, sont toujours présentes et empireront au cours de la période post-pandémie. L'agenda 2030 et les Objectifs de développement durable visent à diminuer de moitié le nombre de personnes en risque de pauvreté en Europe (cf. ODD 1) avec un objectif actuel de 37 millions⁸. Au cours de la prochaine décennie, d'énormes efforts devront être entrepris pour atteindre cet objectif et ne pas une nouvelle fois le manquer. Le temps est venu pour une action stratégique globale en faveur d'une Europe sociale plus inclusive ayant pour but d'apporter une réponse rapide et convaincante au taux élevé de pauvreté au sein de la population de l'UE.

Une initiative commune pour concrétiser le droit à un revenu minimum (RM) doit être au cœur de cette stratégie. Ce droit, consacré comme l'une des valeurs fondamentales de l'UE – solennellement proclamé aujourd'hui dans le SEDS et en ligne avec les ODD – a pour but d'apporter une aide au revenu pour sortir les citoyens et résidents de l'UE de la pauvreté, leur permettre de vivre dans la dignité, de rester actifs dans la société et de se reconnecter au monde du travail chaque fois que c'est possible.

Le RM est reconnu dans l'ensemble de l'UE comme instrument essentiel pour réduire les inégalités et prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut apporter aux personnes vulnérables la sécurité dont elles ont besoin pour s'engager sur des voies menant à l'emploi et à une plus grande participation sociale ou à d'autres moyens d'inclusion. Il garantit l'inclusion sociale de personnes pour qui l'emploi n'est pas une option. En temps de crise, le RM permet à ceux qui n'ont pas d'emploi décent de faire face aux difficultés.

Parmi les formes possibles de transferts sociaux (ou plus généralement d'interventions de l'aide sociale), de nombreuses institutions et parties prenantes au niveau national et européen considèrent les **systèmes de revenu minimum (SRM)** comme le niveau de protection minimum nécessaire qui doit être intégré dans des systèmes de protection sociale plus larges. Avant la crise de la pandémie, le gouvernement allemand avait déjà annoncé une proposition de sa Présidence de l'UE au second semestre 2020 destinée à lancer une initiative-cadre pour garantir des normes minimum pour les SRM dans l'ensemble de l'Europe⁹. De nombreuses parties prenantes, y compris les syndicats, plaident pour une directive-cadre de l'UE. Suite à la pandémie et à ses conséquences, davantage d'acteurs¹⁰ reconnaissent l'importance des SRM et il semble que la marée politique ait commencé à tourner à ce sujet. Le paquet de printemps du Semestre 2020 suspend les limites des dépenses publiques pour faire face à la crise du Covid et les recommandations mettent moins qu'auparavant l'accent sur la nécessité de renforcer l'adéquation et l'accessibilité de l'aide sociale et des SRM¹¹. Le Commissaire Schmit s'est ouvertement exprimé en faveur d'une initiative de l'UE sur le RM¹². Dans de nombreux pays, les niveaux de prestations ont été relevés, leur champ d'application étendu et des conditionnalités supprimées¹³. En Espagne, un SRM national est devenu opérationnel début mai. Plusieurs gouvernements ont souligné la nécessité d'un SRM adéquat offrant une large couverture et de la création d'un outil similaire au niveau européen, y compris des instruments de financement, inspirés par [SURE](#), comme l'envisageait également l'EPSCO en avril 2020.

⁸ L'objectif 1, fixé en 2015, vise à « d'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays ».

⁹ La Présidence allemande présentera les conclusions du Conseil sur les SRM lors de l'EPSCO d'octobre 2020.

¹⁰ <https://elpais.com/economia/2020-03-23/luis-de-quindos-defiende-una-renta-minima-de-emergencia.html>

¹¹ RSP 2020.

¹² <https://www.irishtimes.com/business/economy/europe-needs-a-minimum-income-says-eu-jobs-chief-1.4253788#.XsKPM9kgFFI.mailto>

¹³ Irlande, Allemagne et Royaume-Uni par exemple.

L'adoption à l'échelon européen d'une série de réformes progressives pour la convergence sociale est importante afin de prévenir le dumping social et assurer une meilleure cohésion sociale. Intervenir maintenant en faveur du droit à un revenu minimum et de systèmes adéquats, accessibles et habilitants est non seulement nécessaire en raison de l'urgence que représentent la pauvreté et la crise post-pandémie mais est aussi opportun parce qu'intervenir sur les planchers et normes minimales de protection du revenu rend le modèle de développement de l'UE durable pour *tous* et pas seulement pour *quelques-uns*. De plus, cela implique la création d'une base commune pour améliorer l'inclusion active et la prévention de la pauvreté. Les SRM peuvent contribuer à établir des niveaux minimum de revenu et de services garantissant la dignité de tous sous lesquels il ne devrait, en aucune circonstance, être permis de descendre. Il serait ainsi possible de définir de nouvelles normes en matière de revenu, qu'il s'agisse d'aide sociale, d'assurance sociale, de salaires ou de pensions. Appliqués à tous les États membres, les SRM représenteraient par nature un instrument de convergence à la hausse.

Il est judicieux de mettre l'accent sur les SRM aujourd'hui, en particulier à l'échelon européen, parce que, pour la première fois depuis des dizaines d'années, l'UE semble entreprendre des actions communes pour s'attaquer aux défis sociaux auxquels les États membres seuls n'ont jusqu'à présent pas été capables de répondre efficacement. Le SEDS, soutenu par les mécanismes d'évaluation associés au tableau de bord social, fait du niveau européen le niveau le plus approprié pour enfin créer des conditions équitables et concrétiser une convergence à la hausse dans l'ensemble de l'UE. Les mesures sans précédent de gouvernance économique européenne et les instruments de finances publiques innovants développés durant la crise ont généré une valeur ajoutée supplémentaire. L'instrument SURE d'aide d'urgence pourrait inspirer un mécanisme de stabilisation incluant un ensemble de filets de sécurité plus complet, y compris les SRM.

A quoi se réfère-t-on lorsque l'on parle de revenu minimum ?

Le « revenu de dernier recours » est l'une des pierres angulaires de l'État-providence et une base essentielle pour garantir le droit de tous à vivre dans la dignité¹⁴. Depuis ces 30 dernières années, à travers ses recommandations de 1992 et de 2008 ensuite, l'UE reconnaît le droit humain *fondamental* à « *des ressources suffisantes et fiables et à des prestations permettant de mener une vie compatible avec la dignité humaine* »¹⁵.

Bien que contenant des principes toujours valables aujourd'hui, ces recommandations et autres instruments internationaux et européens sont assez génériques tant sur le plan du droit que des modalités d'application des systèmes visant à garantir un RM¹⁶. Ceci témoigne de la diversité des politiques et systèmes nationaux de protection sociale et illustre la difficulté mais aussi la nécessité d'élaborer une approche commune au niveau européen.

Toutefois, l'adoption du SEDS clarifie, dans son principe 14, le **droit** à un revenu minimum : « *Des prestations de revenu minimum adéquat **doivent être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes** pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti. **Pour ceux qui peuvent travailler**, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré) intégrer le marché du travail.* » En définissant ces droits, le SEDS inclut

¹⁴ Charte sociale européenne ; Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ; TFUE art. 151 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 1 et 34.3.

¹⁵ Recommandation du Conseil 92/441/CEE portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale ; Recommandation du Conseil 2008/867/EC relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ; Socle européen des droits sociaux, Principe 14.

¹⁶ Le site web de la Commission européenne fait référence à des systèmes de revenu minimum, parmi d'autres « mesures de soutien au revenu prises par les autorités nationales pour assurer un revenu adéquat à leurs citoyens via différents systèmes de prestations (tels que les indemnités de chômage, allocations familiales, pensions, allocations d'invalidité et autres) ». Des instruments internationaux et européens font également référence à des principes généraux et utilisent une formulation différente (systèmes de revenu minimum, ressources et prestations minimum, filets de sécurité ou systèmes de dernier recours) sans en donner une définition précise.

également des indications relatives à certaines modalités qualitatives et applicatives des **systèmes**.

Deux études de l'UE¹⁷ donnent une définition des SRM basée sur les modalités communes des systèmes nationaux existants : les systèmes de revenu minimum sont compris comme étant essentiellement *des systèmes d'aide au revenu pour les personnes en âge de travailler (qu'elles travaillent ou non) qui, après enquête sociale, offrent un filet de sécurité pour celles qui ne sont pas éligibles aux paiements d'assurance sociale ou à celles dont le droit à ces paiements a expiré. Il s'agit en réalité de systèmes de dernier recours destinés à empêcher que ces personnes tombent dans l'indigence et leur assurer, ainsi qu'aux personnes dont elles ont la charge, un niveau de vie décent lorsqu'elles ne disposent d'aucun autre moyen ou de moyens suffisants de soutien financier* ».

Cette définition recouvre une série de modalités générales plus ou moins communes à une multitude de systèmes nationaux qui, toutefois, varient énormément de pays à pays. *Habituellement*, les SRM impliquent des paiements périodiques en espèces imposables (qui dans certains cas peuvent être complétés par d'autres prestations et/ou services). Certaines conditionnalités les différencient du *revenu universel de base* qui (théoriquement) est universel et inconditionnel¹⁸.

Comment concevoir des systèmes de revenu minimum garantissant ce droit ?

Toutefois, cette définition ne reste que descriptive et non prescriptive. Alors que, grâce à la méthode ouverte de coordination, certaines formes de SRM sont aujourd'hui en place dans tous les États membres sur lesquels les recommandations de l'UE sont basées, leur conception et leur efficacité varient énormément. Il n'y a pas non plus de signe de convergence à la hausse ni de progrès notable dans leur capacité à s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale¹⁹.

Il est urgent de définir les modalités qualitatives et quantitatives des SRM et de fixer des normes minimales applicables dans l'ensemble de l'UE. Du point de vue syndical, pour qu'il soit efficace contre la pauvreté, garantisse la dignité humaine et favorise l'inclusion, le droit à un revenu minimum doit être mis en œuvre à travers des SRM conçus selon les indications du SEDS :

- Pour toutes les personnes dans le besoin, ils doivent offrir des *prestations* et garantir un *accès effectif* aux biens et services ;
- Pour les personnes en mesure de travailler, les garanties ci-dessus doivent s'accompagner d'incitations à (ré) intégrer le marché du travail ;
- La combinaison de prestations et de biens et services de soutien doit être *adéquate, accessible et habilitante*.

Les SRM doivent dès lors satisfaire à des caractéristiques qualitatives essentielles afin de remplir leur objectif²⁰.

¹⁷ Réseau européen d'experts indépendants en matière d'inclusion sociale (2009) ; Réseau européen de politique sociale, Rapport sur les SRM en Europe (2015)

¹⁸ Les théories relatives au revenu minimum universel font généralement référence à un revenu imposable accordé à tous sans condition, sur base individuelle et indépendamment de la composition de ménage, de tout autre revenu d'autres sources, de patrimoine, d'exigences professionnelles ou de la capacité de travailler.

¹⁹ RCE 2020.

²⁰ La CES fait partie du Réseau européen pour le salaire minimum ([EMIN](#)), un réseau informel d'organisations et d'individus engagés pour parvenir à l'établissement progressif du droit à des systèmes de revenu minimum adéquats, accessibles et habilitants. EMIN a été développé et est coordonné par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté dans lequel la CES est présente en tant que partenaire du projet, avec le soutien du fonds EASI. Ses principales activités couvrent le réseautage, l'échange de pratiques parmi ses membres (évaluation par les pairs), une campagne de sensibilisation (tournée en bus en Europe) et l'établissement d'une coopération préliminaire entre autorités publiques. Les travaux du réseau EMIN, dont l'élaboration des principales caractéristiques qualitatives des systèmes de revenu minimum, ont contribué au principe 14 du SEDS. Cette

- Les prestations doivent être *adéquates*, garantissant donc un niveau de revenu indispensable pour mener une vie digne et participer pleinement à la société, et atteindre au moins 60% du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux. Les prestations fixées à un tel niveau doivent être référencées et évaluées pour leur adéquation par rapport au coût d'un panier de biens et services, comparable d'un pays à l'autre, considéré comme essentiels (taux de risque de pauvreté (AROP) 60% + budgets de référence).
- Les systèmes doivent être *accessibles* et donc veiller à une couverture complète pour toutes les personnes qui en ont besoin pour aussi longtemps qu'elles en ont besoin.
- Les systèmes doivent également être *habilitants*: ils doivent promouvoir la responsabilisation et la participation des personnes à la société et faciliter leur accès à des services de qualité et à des marchés du travail inclusifs.

Nombre de ces aspects essentiels ne sont toujours pas définis du point de vue de l'UE et doivent être clarifiés. Ils doivent de plus être intégrés avec d'autres éléments : outre le niveau des prestations, il est essentiel de définir les biens et services garantis à toutes les personnes dans le besoin et le type d'incitations à réintégrer le marché du travail pour celles qui sont en mesure de travailler.

D'autres aspects dont la définition est importante pour les syndicats concernent également le droit individuel pour toutes les personnes dans le besoin, particulièrement par rapport à l'adaptation à la taille des ménages, aux dispositions anti-discrimination, à la possibilité d'appel, à l'existence de mécanismes d'ajustement des prestations, à la clause de non-régression, à d'autres transferts sociaux possibles, aux mesures de recours, à la durée, aux conditions des enquêtes sociales, à l'éligibilité et au lien avec d'autres services et droits sociaux fondamentaux pour les bénéficiaires du revenu minimum, par ex. un logement décent, l'éducation et des soins abordables devraient être garantis conformément au SEDS et qui ne devraient pas n'être qu'une « condition » ou un « instrument » pour que les personnes réintègrent le marché du travail.

Mettre en péril ces importantes dispositions dans les SRM existants affecte fortement leurs performances, singulièrement concernant la gravité de la pauvreté monétaire au sein des ménages à intensité de travail nulle ou basse et les défis encore amplifiés par la crise du Covid (violence domestique, exacerbation des inégalités de genre, etc.).

Importance de cadres européens de référence dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Dans le scénario décrit ci-dessus, une initiative de l'UE portant sur le revenu minimum devrait inclure une stratégie multidimensionnelle afin de prendre en compte les besoins des plus vulnérables parmi les citoyens et les résidents de l'UE. [L'initiative doit mettre en œuvre le SEDS, les ODD](#), être liée au Conseil européen des relations internationales (ECFR) et intégrée aux cadres de référence dans lesquels l'action de l'UE est plus efficace que celle d'États membres individuels.

Alors que l'importance d'un soutien adéquat au revenu minimum combiné à des politiques d'inclusion active pour garantir une vie décente pour tous a été soulignée tout au long des 30 dernières années, l'absence de normes communes contraignantes n'a pas permis d'atteindre les objectifs UE 2020 et a débouché sur de graves inégalités dans les États membres. Le Congrès de la CES a fait de la nécessité de fixer des normes communes contre les politiques qui favorisent l'exclusion sociale l'une de ses priorités depuis au moins les 3 derniers cycles de son Congrès.

collaboration visant à mieux concrétiser le droit déjà présent dans l'acquis communautaire est le résultat d'une décennie de travail avec des organisations de la société civile tant européennes que nationales, des syndicats, des universitaires et des institutions et avec le soutien financier de l'UE. Les actions en cours et les [rapports finaux](#) des projets EMIN 1 et EMIN 2 ont été présentés à et discutés avec le comité pour la protection sociale de la CES en 2017 et fin 2019.

Une première étape de la stratégie de la lutte contre la pauvreté doit être la mise en place d'une directive-cadre européenne fixant les normes minimales pour les SRM²¹.

Une directive européenne est non seulement le seul outil à même de favoriser une convergence à la hausse là où les États membres ont échoué mais ce processus législatif européen offre aux partenaires sociaux l'opportunité d'y apporter leurs contributions. Une clause de non-régression doit être incluse dans la directive.

Un cadre approprié de dialogue social devrait être créé pour permettre de faire le point sur les discussions menées à ce jour au niveau européen et sur l'évaluation des contextes nationaux afin de les développer davantage. Une directive permettrait de garantir des filets de sécurité protégeant le revenu minimum pour toutes les personnes dans le besoin tout en encourageant des mesures relatives à l'inclusion active pour ceux qui sont en mesure de travailler. Une directive fixant des normes minimales pour les systèmes de revenu minimum devrait alors être mise en œuvre là où elle apporte une valeur ajoutée européenne, en en déterminant les principaux objectifs tout en laissant aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour définir des mesures conformes à leurs pratiques locales.

Les syndicats doivent soigneusement déterminer le champ d'application d'une directive-cadre européenne sur le RM. D'une part, le principe 14 du SEDS, lorsqu'il définit le *droit* à un revenu minimum, fait clairement référence à *ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (...) à tous les stades de la vie*.

D'autre part, cela vaut la peine d'évaluer stratégiquement quel(s) instrument(s) et quel concept législatif sont le mieux à même de contribuer à la réalisation de cet objectif. Les définitions actuelles de l'UE relatives aux SRM posent que les SRM devraient couvrir *toutes les personnes, qu'elles travaillent ou non*. Il faut assurément que les prestations en espèces soient garanties pour toutes les personnes *qui ne travaillent pas*, telles que celles qui ont été rejetées par le marché du travail, les chômeurs de longue durée, les personnes souffrant de handicap et celles nées en dehors de l'UE, et que ces prestations s'accompagnent de services habilitants favorisant la réintégration dans le marché du travail des personnes en mesure de travailler. Dans certains États membres, les SRM prévoient aussi des filets de sécurité pour les travailleurs qui ne bénéficient d'aucune protection sociale ou d'une protection sociale fondée sur une assurance insuffisante tels les travailleurs non-standard et indépendants²². C'est cependant par le dialogue social et la négociation collective que tous les travailleurs peuvent être assurés de salaires réels et de salaires minimum garantissant un niveau de vie décent, une participation active à la société et une certaine marge pour faire face à des difficultés imprévues. Une hiérarchie claire en faveur des salaires devrait être établie entre salaires et prestations de RM (voir également le paragraphe 32 ci-dessous). Dans les pays où le RM s'applique aux personnes qui travaillent, il est nécessaire d'inclure les syndicats au niveau national dans l'élaboration de conditions spécifiques en matière de SRM – principalement pour éviter les mesures de dissuasion indésirables à réintégrer le marché du travail, les fraudes sur la main-d'œuvre et les avantages fiscaux indus liés aux bas salaires – et que les syndicats déterminent dans quelle mesure de tels facteurs doivent être pris en compte dans une directive européenne²³.

Une réflexion supplémentaire sur le champ d'application de la directive doit inclure la(les) meilleure(s) option(s) stratégique(s) pour garantir le droit au RM tant aux personnes en âge de travailler qu'à *celles qui ne sont pas ou plus en âge de travailler*, telles que les étudiants et singulièrement les personnes retraitées qui ne peuvent vivre de leur pension. Cette réflexion

²¹ Une série d'études soutiennent l'idée que la compétence juridique de l'UE à ce sujet repose sur l'art. 153.3 du TFUE.

²² Bien que la pauvreté des travailleurs puisse être attribuée à une série de facteurs tels qu'un nombre d'heures de travail insuffisant ou le nombre de membres du ménage à charge, les bas salaires sont le facteur le plus important qui fait que de nombreuses personnes partout en Europe ne peuvent assurer un niveau de vie décent avec ce qu'elles gagnent.

²³ La CES élabore actuellement sa réponse à la seconde phase de consultation des partenaires sociaux sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable. L'approche envisagée par la CES serait de suggérer une directive-cadre établissant le seuil sous lequel les salaires minimum légaux ne devraient pas descendre et non de déterminer le niveau auquel les États membres devraient fixer leurs salaires minimum légaux. Le projet de réponse est toujours en cours de discussion.

doit également être menée à la lumière du principe 15 du SEDS²⁴. Les définitions actuelles de l'UE relatives aux SRM font référence aux personnes en âge de travailler (voir point 16 ci-dessus). Plusieurs arguments soutiennent l'inclusion des personnes qui ne sont pas ou plus en âge de travailler dans le champ d'application de la directive sur les SRM. Toutefois, les études européennes et nationales existantes sur les bases juridiques possibles ne sont pas unanimes et les discussions sont toujours en cours²⁵.

Un second aspect important de la stratégie consiste à considérer le droit au RM comme faisant partie intégrante d'une protection sociale complète, fondée sur les droits et universelle. Le droit à un revenu minimum est considéré comme un complément essentiel de l'assurance sociale qui est à la base des systèmes de protection sociale. Le RM doit fournir un filet de sécurité adéquat aux personnes qui, dans *tous les groupes d'âge*, en ont besoin parce qu'elles ne disposent pas de revenu suffisant provenant d'autres sources. Le RM est censé servir de dernier recours et ne peut se substituer à une protection sociale fondée sur une assurance dont le fonctionnement dépend d'emplois de qualité et de salaires équitables. Il est dans ce sens crucial d'appliquer les droits définis au chapitre III du SEDS par une approche intégrée – particulièrement par une mise en œuvre ambitieuse de ses principes 12 et 15 et des droits d'accès à une protection sociale adéquate, aussi bien pour les salariés que pour les indépendants, en lien avec des emplois de qualité et des niveaux de salaires et de rémunérations équitables.

Dans l'ensemble, compte tenu de l'interdépendance des droits dans chacun de ses trois chapitres fondamentaux (égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, protection et inclusion sociale), l'approche intégrée de la mise en œuvre du SEDS est nécessaire pour rétablir la capacité du travail sous toutes ses formes à garantir les moyens nécessaires pour vivre dignement à tout âge, notamment pour être protégé en cas de perte de revenu ou à l'âge de la retraite. Une stratégie de lutte contre la pauvreté ne peut être dissociée de l'augmentation de la qualité du travail, des conditions d'emploi et des droits à la protection sociale. Elle doit s'accompagner de mesures contre les emplois précaires, le sous-emploi, le travail à temps partiel involontaire, le manque de représentation des intérêts syndicaux et de la négociation collective, et tenir compte des défis liés à une rémunération minimum équitable, y compris celui de faire en sorte que les employeurs assument leurs responsabilités sociétales à cet égard. Elle doit s'appuyer sur la mise en œuvre de la stratégie pour l'égalité des genres et sur la lutte contre les écarts de rémunération et de retraite entre les hommes et les femmes qui déterminent le taux élevé de pauvreté des femmes de tous âges. Pour la CES, les SRM doivent encourager la (ré) intégration sur le marché du travail et combiner les prestations en espèces avec des politiques actives du marché du travail et des investissements dans les personnes dans le cadre d'une politique de l'emploi plus générale afin de créer de réelles opportunités d'emploi en proposant des emplois de qualité, une éducation, des formations et des conseils personnalisés ainsi que des programmes spécifiques pour les personnes en situation de pauvreté.

Il est essentiel de rétablir le lien entre travail, niveau de vie digne et protection sociale adéquate et efficace pour tous les travailleurs dans une perspective budgétaire plus juste et plus redistributive. Dans certains pays, les prestations de revenu minimum s'appliquent également à ceux dont le revenu lié au salaire ne permet pas un niveau de vie décent. La CES souligne que des emplois de qualité, des salaires décents et une négociation

²⁴ Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquiescer des droits à pension.

Toute personne âgée a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité.

²⁵ La question de la base juridique d'une telle directive et des groupes respectifs qu'elle inclurait a fait l'objet de discussions toujours en cours. Certains universitaires sont arrivés à la conclusion que les personnes en dehors de l'âge de travailler ressortent du champ d'application d'une directive-cadre sur les SRM conformément aux pratiques nationales de leur pays. Pour plus d'informations : <https://www.dgb.de/themen/++co++9f51eb24-ac93-11ea-9535-52540088cada>, p. 22-24. EMIN suggère d'utiliser l'art. 153(1) h du TFUE sur « l'intégration des personnes exclues du marché du travail » plutôt que l'art. 153(1) c comme base juridique d'une directive-cadre sur le revenu minimum.

collective de qualité sont les outils appropriés et durables pour lutter contre la pauvreté des travailleurs. Les systèmes de revenu minimum doivent être un instrument de dernier recours et ne doivent pas représenter une subvention fiscale pour des emplois précaires, à temps partiel involontaires ou atypiques – qui doivent être évités dans la mesure où ils n’offrent pas aux travailleurs un revenu décent leur permettant de vivre dans la dignité. Tous les travailleurs doivent bénéficier d'un nombre d'heures de travail hebdomadaires, mensuelles ou quotidiennes (pour des catégories spécifiques) suffisant pour parvenir à un salaire réel décent.²⁶. Les États membres doivent pouvoir libérer des moyens pour venir en aide aux personnes qui ont besoin de prestations de revenu minimum, de biens, de services et de mesures de réactivation tout en leur ouvrant de nouvelles opportunités sur le marché du travail. Lors de la mise en œuvre des plans de relance extraordinaires élaborés au niveau de l'UE, les syndicats devront veiller à ce que les fonds de l'UE soient utilisés d'une manière qui profite concrètement et durablement à l'ensemble de la société – et pas aux seules entreprises. En outre, une approche renouvelée des politiques fiscales, en particulier pour les entreprises de l'UE, devrait davantage soutenir les mesures de redistribution et de promotion de l'égalité.

Par souci de cohérence, et compte tenu des circonstances actuelles et antérieures à la crise, un appel pressant à la révision de la gouvernance économique européenne LIEN s'impose pour, d'une part, mettre fin au dualisme des objectifs sociaux budgétaires et des objectifs sociaux fondés sur les droits et, d'autre part, garantir que son instrument de mise en œuvre, c.-à-d. le Semestre européen, réponde pleinement et conformément au SEDS. La gouvernance économique européenne devrait avoir pour but de prévenir la pauvreté et permettre aux États membres de faire face aux besoins sociaux de leur population. Les règles financières doivent en particulier autoriser une évolution des investissements et de favoriser l'inclusion active tout en garantissant une marge dans les dépenses publiques pour une aide sociale adéquate lorsque cela s'avère nécessaire. Dans ce contexte, il est crucial de mettre un terme à la pression continue exercée sur les États membres pour qu'ils dégagent des ressources pour l'investissement en réduisant d'abord et avant tout les dépenses dites "passives", soit, en langage codé, pour réduire les prestations sociales..

Une autre étape de la stratégie devrait porter sur les cadres de surveillance des tendances nationales (le tableau de bord social) et sur un exercice d'évaluation politique comparative. Les indicateurs de référence EMIN et de la Commission sont partiels et s'appuient sur des informations contextuelles qui doivent être étudiées et évaluées. La CES peut, de manière autonome, développer les outils syndicaux d'évaluation comparative au titre de sa contribution aux outils institutionnels afin de renforcer une évaluation plus rigoureuse des progrès dans le cadre du processus du Semestre européen et des recommandations par pays et donc de la convergence sociale à la hausse. L'implication des syndicats dans le Semestre européen s'est déjà révélée précieuse pour l'alignement des instruments de la gouvernance économique européenne sur les objectifs sociaux du SEDS.

Le tableau de bord social et l'évaluation comparative devraient servir à actionner les leviers politiques et, à terme, à influencer sur les performances et les résultats des décisions des États membres. Un certain niveau de cohérence devrait également être favorisé. L'élaboration de normes minimales de dignité au niveau européen devrait aussi servir de catalyseur pour des prestations et des pensions plus équitables de toute autre nature si elles sont liées, dans une hiérarchie positive, à des niveaux décents de revenu minimum, et pour l'adéquation d'autres types de prestations dans l'ensemble des États membres qui ne peuvent être couverts par la directive sur le RM.

Les syndicats devraient initier une discussion précoce sur un instrument financier à l'échelon européen pour aborder la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale permettant aux États membres de répondre aux besoins de leur population (et de relancer consommation et

²⁶ *Le projet de réponse de la CES à la seconde phase de consultation des partenaires sociaux sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable porte sur une directive-cadre pour définir un seuil sous lequel les salaires minimum légaux ne devraient pas descendre (sans toutefois déterminer le niveau auquel les États membres devraient fixer leurs salaires minimum légaux) et promouvoir la négociation collective pour la fixation de salaires équitables.*

inflation). La nécessité de faire face aux conséquences de cette crise sans précédent a toutefois déjà incité le Conseil à envisager un instrument financier – SURE – pour pallier la perte de revenu prévue et qui soit plus authentiquement « européen » que tout autre jusqu'à présent. Un autre instrument financier pourrait agir en complément à une directive-cadre et donc en renforcer l'efficacité. Les pistes stratégiques proposées ci-dessous visent à préparer les syndicats à y contribuer là où une ouverture à une telle mesure financière se concrétise.

Pistes pour une stratégie syndicale européenne contre la pauvreté fondée sur un revenu minimum

Une stratégie européenne multidimensionnelle contre la pauvreté doit avoir pour but la réalisation de l'agenda 2030 et du SEDS, le Semestre européen y contribuant par des réponses cohérentes et adaptées ([Une contribution syndicale pour un plan d'action pour la mise en œuvre du SEDS](#)). Les propositions suivantes adoptent la même ligne avec pour but particulier de construire autour de ce qu'anticipe le principe 14 du SEDS.

Une directive-cadre européenne doit établir des principes, des définitions, des normes minimales et des méthodes communes pour faire droit au principe 14 du SEDS et aux objectifs de l'ODD 1 dans l'ensemble de l'UE.

Une telle directive devrait être fondée sur les principes et exigences syndicaux prioritaires en matière d'adéquation, d'accessibilité et de la capacité habilitante de systèmes de revenu minimum développés sur base des besoins des personnes. Ces exigences doivent être soutenues par une évaluation par pays du fonctionnement et des failles des systèmes existants contribuant ainsi à de robustes cadres analytiques sur lesquels se reposer.

Cette évaluation devrait être menée en veillant à la cohérence avec les modalités essentielles du droit à un revenu minimum tel que défini par le SEDS. Il est particulièrement important d'évaluer :

- les actions d'inclusion, pour ceux qui sont en mesure de travailler, présentant des services et des incitations à réintégrer le marché du travail (activation négative, sanctions en matière de prestations, conditionnalités, pratiques de « workfare » liant l'octroi d'allocations à un travail, exigences irréalistes de recherche d'emploi, etc.). Il est en particulier important de lier cela à l'évaluation des opportunités réelles en termes de qualité d'emploi (domaine dans lequel la CES est déjà active – un emploi seul n'est pas une solution à la pauvreté), de la négociation collective, de mesures d'activation efficaces telles que éducation et formation, services de conseil et programmes spécifiques pour les personnes en situation de pauvreté ;
- la mise en œuvre effective de la stratégie pour l'égalité des genres et les liens avec les taux de pauvreté et d'initiatives concrètes pour supprimer les discriminations ;
- la reconnaissance du droit à un revenu, à des services et à des outils de participation adéquats pour ceux qui ne sont pas en mesure de travailler soit, en d'autres mots, le droit à un accès effectif et au caractère habilitant de biens et de services pour toute personne dans le besoin.

La CES fera en parallèle la promotion de l'évaluation comparative syndicale des principales dispositions du principe 14 eu égard à celles déjà adoptées en 2019 par le Comité de la protection sociale et le Comité de l'emploi et des ODD 1, 8 et 10 comme c'est déjà le cas pour d'autres éléments du tableau de bord social (pensions, emplois de qualité, etc.).

Il est également nécessaire de définir un cadre de dialogue social pour les partenaires sociaux et les gouvernements afin d'évaluer la couverture, l'adéquation et l'efficacité des SRM, tant à l'échelon européen que national. Une collaboration avec les organisations de la société civile doit être encouragée dans le but de mettre en œuvre les mesures législatives tenant compte de la spécificité de leur rôle et de la collaboration de long terme avec les syndicats dans la lutte pour éradiquer la pauvreté et réaliser l'inclusion sociale.

L'apport syndical à la mise en œuvre de la recommandation sur l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs et les indépendants devrait contribuer aux résultats des actions visant les SRM en les considérant comme constitutifs du niveau de base de protection sociale et en adaptant les autres systèmes d'aide et de protection de façon cohérente.

La CES apportera également son soutien et encouragera le suivi et l'évaluation des politiques du Semestre afin de veiller à des dépenses publiques plus importantes et socialement mieux équilibrées en matière de transferts sociaux et d'aide sociale ainsi que des investissements dans les services publics de l'emploi, le développement et l'actualisation des compétences – singulièrement à destination des chômeurs de longue durée, et l'offre de services de haute qualité, en particulier des services publics habilitants. Les résultats de cet exercice alimenteront les contributions annuelles de la CES au cycle du Semestre.