QU'ENTEND-ON PAR REVENU MINIMUM *ADÉQUAT* ?

DANS L'UNION EUROPÉENNE

EXPLICATIF D'EAPN #2

2010

RÉSEAU EUROPÉEN ANTI PAUVRETÉ

RÉSEAU EUROPÉEN ANTI PAUVRETÉ

QU'ENTEND-ON PAR REVENU MINIMUM *ADÉQUAT* ?

DANS L'UNION EUROPÉENNE

EXPLICATIF D'EAPN #2

2010

Cette publication a fait l'objet d'un soutien financier dans le cadre du Programme communautaire pour l'Emploi et la Solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est géré par la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la Commission européenne. Il a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels que décrits dans l'Agenda Social, et ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme s'étend sur 7 ans et s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles d'aider au développement d'une législation et de politiques pertinentes et efficaces dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, à travers l'Union européenne des 27, les pays de l'AELE/EEE ainsi que les pays candidats et pré-candidats à l'adhésion.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'Union européenne qui soutient les engagements des États membres. PROGRESS sera mis en oeuvre pour:

- *la production d'analyse et conseil concernant les politiques publiques relevant de PROGRESS;*
- *le suivi de la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes relevant du domaine de PROGRESS et le partage d'information;*
- *la promotion du transfert de politiques, de l'apprentissage et du support mutuel au sein des États membres concernant les objectifs et priorités;*
- *le relais des points de vue des parties prenantes et plus largement de la societé.*

Pour plus d'information voir: http://ec.europa.eu/progress

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement la position de la Commission européenne.

Le présent document est le deuxième d'une série de brochures d'EAPN, présentées sous la forme d'explicatifs, qui visent à "expliquer" des questions et des débats importants. L'objectif est d'expliquer, dans un langage de tous les jours et de manière intelligible, les priorités figurant dans le débat européen sur la pauvreté. Ils s'adressent principalement aux personnes travaillant dans le cadre d'organisations de la société civile, mais également à quiconque se sent concerné par la question de savoir comment réduire la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union européenne. Cette série d'explicatifs s'inscrit dans le cadre des activités de sensibilisation qu'EAPN veut mener au cours de l'année 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Crédits photographiques:

Page de couverture: Participant à la 8ème Rencontre des Personnes en situation de pauvreté (©Rebecca Lee); *As coisas têm preço, os homens têm dignidade* (©Sergio Aires); Cadre légal, 17 Octobre 2008, Bruxelles, EAPN Belgique (©Rebecca Lee); Mère et son bébé, AG Vienne, (©EAPN Autriche). P 8: *Famille dans l'herbe haute*, 26 Avril 2009 (©Seer Snively). P 11: *Rire et danse*, 5 Août 2008 (©Holly Fisher). P 12: Homme au micro, Helsinki, 2006, (©EAPN Finlande); Mère et son bébé, AG Vienne, (©EAPN Autriche). Participante, AG Vienne (©EAPN Autriche). P 14: *David et Ash s'aiment*, 29 Juin 2009 (©Seer Snively). P 15: *Esquisse de la précarité*, (©EAPN France). P 16: Homme dans une chaise roulante, (©Commission européenne). P 18: BRANDPUNT23 *Heraanleg scheldekaainen*, (©Raymond Clément). P 20: *Explosions, oeuvre originale de Merrick Brown*, Juillet 2008, (©Merrick Brown). P 23: *Allez, on joue!* (©Emanuel Batalha). P 24: *As coisas têm preço, os homens têm dignidade* (©Sergio Aires). P 31: *Panier bio*, 25 Mars 2006, (©Jalb). P 35: *Complemento Solitario para Idosos* (©Sergio Aires). P 36: *Sábados* (©Sergio Aires). P 43: Cadre légal, 17 Octobre 2008, Bruxelles, EAPN Belgique (©Rebecca Lee). P 44: *Quimeras* (©Sergio Aires). P 50: *Porque sou eu e não tu*, (©Sergio Aires). Dos de couverture: *Quimeras* (©Sergio Aires).

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK
RÉSEAU EUROPÉEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

SQUARE DE MEEÛS 18 - 1050 BRUXELLES
TEL: 0032 2 226 58 50 – FAX: 0032 2 226 58 69
Email: team@eapn.eu

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 9

I. DE QUOI PARLONS-NOUS? 13

1.1 Définitions 13

1.2 L'approche du caractère *adéquat* préconisée par les organisations de lutte contre la pauvreté 16

2. LA RÉALITÉ DE L' (IN)ADÉQUATION 17

2.1 Parole aux personnes concernées 17

2.2 Les faits 18

La plupart des systèmes de revenu minimum ne sortent pas les personnes de la pauvreté 18

Comment calcule-t-on et actualise-t-on les montants des systèmes de revenu minimum? 20

Le non-recours (non take-up) et la "protection insuffisante" 23

3. CALCULER LE NIVEAU ADÉQUAT 25

3.1 Indicateurs de la privation matérielle: une approche statistique européenne sur des conditions de vie inadéquates 25

Le nécessaire pour une vie normale dans la dignité 26

Les deux nouveaux indicateurs 26

Atouts et inconvénients de cette approche 28

3.2 Un budget minimum standard pour une vie décente au Royaume-Uni 29

3.3 Un modèle de panier de consommation basé sur l'expertise des personnes en situation de pauvreté 31

3.4 Utiliser un budget de référence comme balise pour l'élaboration de politiques: l'exemple suédois 33

4. DES PISTES POUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES: L' EXEMPLE DE LA STRATÉGIE PENSIONS 35

5. LA QUESTION DU CARACTÈRE ADÉQUAT DU REVENU MINIMUM DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AUJOURD'HUI - EXEMPLES DE RÉFORMES NATIONALES 37

5.1 La création du "revenu de Solidarité active" (rSa) en France: la mise en œuvre de la stratégie pour l'inclusion active 37

5.2 Autriche: une nouvelle loi sur le revenu minimum sous condition de ressources 39

5.3 Finlande: la réforme des pensions et des aides sociales en 2011 40

5.4 Belgique: un outil général de planification contre la pauvreté 42

CONCLUSION 44

ANNEXES

Annexe 1: Revenu net des bénéficiaires de l'assistance sociale (2006) 45

Annexe 2: Principales conclusions et suggestions extraites du rapport 2009 du Réseau européen d'experts indépendants sur le revenu minimum 46

Annexe 3: Principaux documents et projets relatifs au revenu minimum adéquat 49

INTRODUCTION

Qu'entend-on par revenu minimum?

Le "revenu minimum" est le terme utilisé habituellement pour désigner l'allocation versée par l'État et qui sert de "filet de sécurité" aux personnes ne pouvant ni travailler ni accéder à un emploi décent. Ce "revenu de la dernière chance", ou aide sociale, constitue un droit social; il est la pierre angulaire de l'état providence, la base essentielle permettant de garantir le droit à une vie décente pour tous. Des régimes nationaux existent dans la plupart des États membres de l'UE (excepté en Hongrie, en Italie et en Grèce) et dans les pays de l'AELE (à l'exception de la Norvège).

Bien que les caractéristiques des systèmes de revenu minimum varient d'un pays à l'autre, il ressort de manière évidente que **les régimes actuels de revenu minimum ne sont pas suffisants** pour sortir les personnes de la pauvreté, pour répondre aux besoins réels des personnes ou pour leur permettre de participer, sur un pied d'égalité, à leur communauté et à la société à laquelle elles appartiennent. En outre, de multiples menaces planent actuellement sur les systèmes de revenu minimum: l'envolée des prix réduit le pouvoir d'achat des revenus minimums, les politiques d'activation sur le marché du travail rendent les conditions d'octroi des aides plus sévères, les bénéficiaires du revenu minimum sont victimes de stigmatisation en raison de leur statut d'allocataires sociaux.

Le droit à un revenu minimum **adéquat** s'inscrit dès lors dans les principales exigences du mouvement de lutte contre la pauvreté, l'objectif étant de garantir un niveau de vie acceptable et décent pour tous. Le débat porte actuellement sur les modes d'élaboration et de mise en œuvre d' une norme relative au revenu minimum à l'échelle européenne.

Pourquoi le caractère adéquat est-il important?

Des arguments de poids plaident en faveur d'un niveau élevé de revenu minimum:

- *Les mécanismes de revenu minimum constituent un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pour autant que leur niveaux suffisent à sortir les personnes de la pauvreté.*
- *Ils apportent aux personnes vulnérables la sécurité à long terme dont elles ont besoin pour s'engager dans des parcours menant à l'emploi, à une plus grande participation sociale ou dans des parcours d'insertion alternatifs.*
- *Ils garantissent l'inclusion sociale des personnes pour qui l'emploi n'est pas envisageable, soit à cause d'un handicap, d'une maladie de longue durée, de problèmes de santé mentale, de l'âge, d'engagements familiaux ou encore faute de disponibilité d'emplois de qualité.*
- *Ils jouent le rôle de catalyseur vers des salaires justes si les niveaux de salaires sont liés, dans le cadre d'une hiérarchisation positive, à des niveaux décents de revenu minimum.*
- *Les États membres se sont déjà engagés, aux niveaux européen et international, à garantir un revenu adéquat, mais la mise en pratique de ces engagements laisse à désirer.*
- *Avant tout, ils offrent une base solide sur laquelle peut se construire une société caractérisée par la cohésion sociale et la solidarité.*
- *Dans le cadre de la crise économique actuelle, ils préviennent la pauvreté des personnes perdant leur emploi et ils garantissent également une base pour les dépenses des consommateurs, contribuant ainsi à la stimulation de l'économie.*

Pourquoi un explicatif sur le revenu minimum adéquat aujourd'hui?

Depuis 1992, les États membres (EM) se sont engagés publiquement à garantir un revenu minimum adéquat pour une vie décente[1]. En décembre 2008, les ministres européens en charge de l'emploi et des affaires sociales ont avalisé une Recommandation de la Commission "Promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail", qui comporte:

1. *Une disposition pour assurer un niveau adéquat d'aide au revenu*
2. *Un lien avec le marché de l'emploi*
3. *Un accès aux services et surtout aux services sociaux*[2]

EAPN milite pour la mise en œuvre concrète de ces engagements. En 2009, la Commission a mené une série d'activités dans le but de faire progresser la mise en œuvre de la Recommandation. Ces activités comportent une **étude sur le revenu minimum au sein de l'UE,** menée par le Réseau européen d'experts nationaux indépendants sur l'inclusion sociale[3] et publiée en octobre 2009. Les experts nationaux ont été invités à évaluer les systèmes nationaux de revenu minimum quant à leur couverture, adéquation et efficacité ainsi qu'en fonction de leur rôle dans les stratégies intégrées d'inclusion active. L'analyse proposée dans le rapport est proche de la position d'EAPN, qui soutient fermement les conclusions et les recommandations qu'il contient. EAPN espère que ce rapport servira à avancer dans le développement de normes européennes en matière de revenu minimum dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination.

Enfin, dans le contexte de la crise économique, l'Union Européenne, dans ses propositions pour la relance économique[4], a amené les gouvernements à reconnaître le double rôle de la protection sociale, en tant qu'amortisseur de l'impact social de la crise et levier de la relance de la demande des consommateurs. Les systèmes de revenu minimum font donc actuellement l'objet d'un intérêt renouvelé de la part des décideurs politiques. A l'occasion du Conseil européen de printemps de 2009, les États membres ont convenu qu' "*il est essentiel de s'appuyer sur la solidarité et de permettre aux systèmes de protection sociale de jouer pleinement leur rôle de stabilisateurs automatiques pour restaurer et renforcer la confiance et aider à aller vers la relance*"[5].

Actuellement, la pauvreté affecte au moins 84 millions de personnes dans l'UE. Les bouleversements économiques génèrent davantage de chômage et font augmenter le nombre de personnes menacées par la pauvreté. Des systèmes de revenu minimum se situant au-dessus du seuil de pauvreté, à

1. Voir la Recommandation du Conseil 92/441/CEE du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale sur: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:FR:HTML
2. Voir le rapport du séminaire d'EAPN sur l'inclusion active, Juin 2008, comprenant les principes d'EAPN sur l'inclusion active: www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=548:report-of-eapn-seminar-on-active-inclusion-13-june-2008--paris&catid=42:eapn-policy-papers&Itemid=82&lang=fr
3. Dans le cadre des activités relatives à la Méthode Ouverte de Coordination de l'UE, le réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale présente chaque année un rapport par pays ainsi qu'un rapport de synthèse. Voir les rapports des experts nationaux et le rapport de synthèse sur les *systèmes de revenu minimum dans tous les Etats membres de l'UE*, de Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009, sur le site internet de l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2009/premier-semestre-2009?set_language=fr
4. Voir la Communication de la Commission européenne *Un plan de relance économique européen*, novembre 2008. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:FR:PDF
5. Voir les Conclusions du Conseil Européen de mars 2009 sur: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/106832.pdf et la réaction d'EAPN aux conclusions du Conseil de Printemps: www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=834:press-release-spring-council-fails-to-give-an-integrated-social-response-to-the-crisis&catid=7:press-releases&Itemid=100002&lang=fr

des niveaux permettant une vie décente, auraient un impact considérable sur le nombre de personnes menacées par la pauvreté. Il est temps que soient proposés dans tous les États membres des systèmes de revenu minimum fixés à un niveau permettant aux personnes de vivre dans la dignité et de participer à la société.

Un explicatif pour mieux comprendre

Le revenu adéquat peut découler de plusieurs sources: salaires, pensions, bénéfices sociaux, etc. EAPN défend le droit à un revenu minimum *adéquat* pour une vie décente tout au long du cycle de vie, y compris des salaires décents et des pensions adéquates. Toutefois, la présente brochure vise principalement à donner un premier aperçu de la question du **caractère adéquat du revenu minimum découlant de l'aide sociale, et non pas de celui découlant des autres sources mentionnées ci-dessus;** elle se limitera à des références secondaires aux questions des salaires et des pensions.

Nous allons tenter de répondre aux questions suivantes:

- *Qu'entend-t-on par adéquat? Comment calcule-t-on le caractère adéquat? (Chapitre 1)*
- *Dans quelle mesure les niveaux actuels de revenu minimum sont-ils adéquats par rapport à la réalité des personnes en situation de pauvreté? (Chapitre 2)*
- *Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques en matière de calcul du caractère adéquat? Quels sont leurs atouts et leurs inconvénients? (Chapitre 3)*
- *Quelle est la voie à suivre pour l'élaboration des politiques? (Chapitre 4)*
- *Comment le caractère adéquat est-il envisagé dans les réformes des systèmes de protection sociale en cours? (Chapitre 5)*

Il est évident que le caractère adéquat du niveau de revenu est étroitement lié à l'accessibilité à des services essentiels sur le terrain. Des niveaux relativement élevés de revenu peuvent s'avérer insuffisants si les services de base sont onéreux. Au contraire, des services de base abordables augmentent le pouvoir d'achat des personnes qui dépendent de systèmes de revenu minimum faibles. Si le présent explicatif n'approfondit pas la question du caractère abordable des services**,** nous verrons néanmoins comment évaluer le pouvoir d'achat concret généré par des revenus minimums dans des contextes nationaux donnés, pouvoir d'achat qui dépend généralement de l'accessibilité et de la qualité des services.

DE QUOI PARLONS-NOUS? DÉFINITIONS, BASE LÉGALE ET RÉALITÉS

1.1. Définitions

Le revenu minimum

La grande majorité des États membres se sont dotés de mécanismes de revenu minimum. Ces derniers constituent des "filets de sécurité" de base et sont, en principe, **non-contributifs** (c'est-à-dire qu'ils **ne reposent pas sur des cotisations prélevées sur les salaires des personnes**); il s'agit de systèmes d'aide sociale, assortis d'une condition de ressources ("means-tested"), qui visent à garantir un revenu aux personnes ne pouvant compter sur aucune autre source de revenu. Ces systèmes de la dernière chance sont une corde de sûreté pour les personnes les plus pauvres en Europe. Le niveau de ces régimes devrait être suffisant pour dépasser le minimum vital et permettre la participation à la société; ils devraient constituer la base d'une vie stable.

Les systèmes de revenu minimum sont différents des sources de revenus **contributives** liées à l' État providence, telles que les régimes de pension et les allocations de chômage, pour lesquelles des cotisations financières sont prélevées auprès des employeurs et des employés en activité. Dans certains cas, les personnes peuvent bénéficier d'une aide au revenu minimum provenant de différents volets de la protection sociale et des aides sociales (par exemple en France, le "revenu de Solidarité active" est une aide complémentaire: elle s'ajoute aux autres sources de revenu afin de garantir que le revenu des personnes atteigne un seuil minimum).

Actuellement, il n'existe pas de définition commune et précise du revenu minimum applicable à tous les États membres. Ces systèmes de dernier recours non-contributifs et assortis d'une condition de ressources sont désignés différemment selon les pays et les régions. Cela illustre la grande diversité des politiques et des systèmes nationaux de protection sociale. Les instruments internationaux et européens se réfèrent uniquement à des principes généraux (voir plus bas) et utilisent les termes "aide au revenu" ou "ressources et bénéfices sociaux"; cela montre la difficulté de l'élaboration d'une approche commune au niveau de l'UE.

Nota bene: Le revenu minimum ne doit pas être confondu avec le **salaire minimum,** qui représente le niveau minimum des salaires fixé par la loi ou par les conventions collectives.

Il est aussi différent de la notion de **"revenu de base"**, promue par certains chercheurs et qui se réfère à un revenu octroyé sans condition à toutes les personnes sur une base individuelle, indépendamment des autres sources éventuelles de revenu et sans aucune exigence en matière d'emploi. Dans le monde contemporain, on trouve le seul exemple concret de véritable revenu de base dans le système de dividendes pétroliers annuels de l'Alaska[6].

6. Pour plus d'informations sur le "revenu de base", voir le site internet du Basic Income Earth Network: www.basicincome.org

Le caractère adéquat

La notion d'adéquation du revenu minimum telle qu'elle est comprise et utilisée au sein de l'UE trouve sa définition dans les instruments juridiques internationaux et européens.

La Recommandation de la Commission Européenne adoptée en octobre 2008 stipule qu'une "aide au revenu adéquate" devrait être **"suffisante pour mener une vie compatible avec la dignité humaine".**

Cette Recommandation réaffirme également les termes de la Recommandation adoptée par le Conseil européen en 1992 et qui lui sert de référence.

Une base juridique importante: la Recommandation du Conseil de 1992

Dans le contexte européen, la principale référence est la Recommandation du Conseil 92/441/EEC[7] "*sur les critères communs relatifs à des ressources et à des prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale*", publiée à la fin du programme d'échange transnational Pauvreté III.

Cette Recommandation invite les États membres à reconnaître "*le droit fondamental de la personne à des ressources et à des prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine et d'adapter, en conséquence,… leur système de protection sociale*", en vertu de principes communs exposés ci-après. Le premier de ces principes affirme que ce droit à un revenu minimum est fondé sur **le respect de la dignité humaine**.

La Recommandation poursuit en détaillant la manière dont les États membres devraient garantir le caractère adéquat de ces ressources:

"*– Fixer, compte tenu du **niveau de vie** et du **niveau des prix** dans l'État membre considéré, et pour différents types et tailles de ménages, le montant des ressources estimées suffisantes pour une couverture des besoins essentiels;*

*– Adapter ou compléter les montants pour répondre à des **besoins spécifiques*** (…)"

Bien qu'elle encourage à la mise en place de systèmes de revenu minimum au niveau national, cette Recommandation s'en remet aux États membres pour la mise en œuvre, en vertu du **principe de subsidiarité qui s'applique actuellement au niveau européen pour les matières relevant de la protection sociale**.

L'engagement pris en 1992 est réaffirmé dans la Recommandation de la Commission adoptée le 17 octobre 2008 et avalisée par le Conseil EPSCO[8] de décembre 2008[9], laquelle exhorte les États membres à "*revoir leur système de protection, si nécessaire, à la lumière des principes communs énumérés au paragraphe B de la Recommandation 92/441/EEC*".

La Recommandation de 1992 est une composante essentielle du cadre juridique, qui se caractérise par une série d'autres conventions internationales plaidant en faveur de la mise en œuvre de ce droit fondamental.

7. Voir la Recommandation du Conseil de 1992: http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_392H0441.html

8. Le Conseil en charge de l'emploi, des politiques sociales, de la santé et des consommateurs.

9. Voir les conclusions du Conseil du 17 décembre 2008: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/lsa/104797.pdf

Le cadre juridique: le revenu minimum adéquat dans les conventions internationales

De nombreux engagements internationaux et européens reconnaissent le droit à un revenu minimum suffisant pour tous afin de promouvoir un niveau de vie décent. Ce droit est considéré comme relevant de la dignité humaine et comme un moyen de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'Organisation des Nations Unies: la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de **1948**, re-confirmée lors de la Conférence Mondiale sur les Droits Humains de 1993 et dans la Convention Internationale sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels de 1966 – stipule dans son article 25 que "*toute personne a droit à un **niveau de vie suffisant** pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux (…)*"

La Charte Sociale Européenne du Conseil de l'Europe (version révisée en 1966) stipule dans son article 13 que "*toute personne démunie de **ressources suffisantes** a droit à l'assistance sociale et médicale*".

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) stipule dans le paragraphe 10 que "*les personnes exclues du marché du travail, soit qu'elles n'aient pu y avoir accès, soit qu'elles n'aient pu s'y réinsérer, et qui sont dépourvues de moyens de subsistance doivent pouvoir bénéficier de prestations et de **ressources suffisantes adaptées à leur ressources personnelles** (…)*"

La Charte Européenne des Droits Fondamentaux (2000) stipule dans son article 1 que "*la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée*." L'Article 34 partie 3 précise que, "*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** (…)*."

La Charte Européenne des Droits Fondamentaux[10] est légalement contraignante depuis qu'elle fait partie du nouveau Traité de Réforme, adopté par tous les États membres et entré en vigueur le 1er décembre 2009.

10. Plus d'informations sur la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE sur le site internet du Parlement européen: www.europarl.europa.eu/charter/default_fr.htm

1.2. L'approche du caractère *adéquat* préconisée par les organisations de lutte contre la pauvreté

Si les définitions juridiques européennes et internationales constituent des points de référence théoriques essentiels, leur mise en œuvre concrète est laissée aux niveaux national et local. Dans quelle mesure s'appliquent-elles sur le terrain?

Le rapport de synthèse de 2009 sur les systèmes de revenu minimum en Europe élaboré par le Réseau européen d'experts nationaux indépendants en inclusion sociale (Rapport de synthèse des experts nationaux de 2009)[11] souligne que "*la réalité est que la plupart des États membres ne mettent pas l'accent sur la question du caractère adéquat et n'ont pas défini ce que devrait être le revenu minimum adéquat, dans leur contexte national et régional, pour permettre aux gens de vivre dans la dignité*".

Certains universitaires et militants impliqués dans la lutte contre la pauvreté ont élaboré des propositions afin de définir le caractère adéquat et de l'appliquer plus concrètement.

La question du caractère adéquat du revenu a principalement été analysée dans des études anglo-saxonnes. John Veil-Wilson souligne que "*le caractère adéquat d'une aide au revenu ne peut être évalué dans l'abstrait, il ne peut être compris que* ***concrètement"****. Il propose de poser les* ***quatre questions suivantes:***[12]

- **Adéquat pour quoi?**
- **Adéquat pour qui?**
- **Adéquat pour combien de temps?**
- **Adéquat selon qui?**

Le projet transnational "Vers une initiative européenne en matière de normes sociales"[13] a rassemblé des chercheurs, des ONG, dont EAPN, ainsi que des acteurs publics pendant deux ans afin de travailler sur le thème du revenu minimum, compris comme domaine où des normes minimales pourraient être définies au niveau européen. Le projet a souligné l'importance de la multidimensionnalité de la pauvreté et a établi une liste des différentes interprétations du caractère adéquat à prendre consideration:

- Au niveau du revenu ("quelle somme est suffisante?");
- Au niveau de la couverture de la population et de l'accessibilité des différents régimes existants;
- Au niveau des solutions politiques proposées pour s'attaquer au problème;
- Au niveau du "caractère adéquat des services offerts".

En effet, toutes ces dimensions sont essentielles lorsqu'on aborde la réalité du caractère adéquat de l'aide offerte aux plus vulnérables. Ce constat est particulièrement vrai pour l'accessibilité – et notamment le caractère abordable - et pour la qualité des **services d'intérêt général**, y compris les services sociaux, mais aussi le transport, les services énergétiques, les services publics pour l'emploi, les services financiers, etc., qui ont un impact direct sur le pouvoir d'achat réel et sur la qualité de vie des personnes concernées.

11. www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes
12. John Veil Wilson dans **Pourquoi l'argent compte: revenu des familles, pauvreté et vie des enfants / édition Jason Srelitz et Ruth Lister**, Londres, Save the Children, 2008.
13. *Vers une initiative européenne en matière de normes sociales*, Rapport du projet transnational, 2007: www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standards-across-the-european-union

LA RÉALITÉ DE L' (IN)ADÉQUATION

2.1. Parole aux personnes concernées

La réalité est loin de répondre aux critères d'adéquation tels que définis dans la Recommandation de 1992. Ce que les personnes concernées savent et ce que les données statistiques et les études prouvent, c'est que les revenus minimums sont généralement totalement inadéquats au regard de ces critères. Ils ne permettent pas d'accéder véritablement au logement, à une alimentation saine, à un chauffage adéquat, à des soins de santé de qualité ni à la participation à la vie culturelle ou sociale… Les personnes qui dépendent de ces mécanismes sont confrontées à des difficultés dans la plupart ou la totalité de ces domaines de leur vie.

Les citations suivantes donnent un aperçu de la réalité de la vie des personnes bénéficiant du revenu minimum.[14]

Le revenu minimum n'ouvre pas la voie à une vie décente:

"Le revenu minimum vous permet de survivre, pas de vivre."

"Je n'arrive pas à me montrer sociable. Mon estime de moi est détruite parce que tous les jours, je dois m'inquiéter du lendemain."[15]

"J'avais honte de recevoir le revenu minimum garanti. J'ai toujours souhaité travailler et j'aime me sentir utile."

Le revenu minimum ne suffit pas pour répondre aux besoins essentiels:

"Je ne peux m'acheter que de la nourriture bon marché. Les fruits et les légumes pour les enfants, c'est trop cher et les aliments sains sont trop coûteux pour moi."

"Avec le seul revenu minimum, on ne peut pas payer un loyer."

"Les prix de la nourriture augmentent, ceux de l'électricité s'envolent, la vie en général coûte plus cher, mais les pensions et les aides sociales ne sont pas adaptées en conséquence."

"Vivre avec le revenu minimum, c'est pire que de survivre. Si vous ne demandez pas d'argent à votre entourage, vous ne parvenez pas à boucler vos fins de mois."

Le revenu minimum ne prévient pas la pauvreté:

"L'avantage du système de revenu minimum, c'est qu'il existe, mais il ne résout pas le problème de la pauvreté."

14. A moins qu'une autre source spécifique ne soit mentionnée, ces citations proviennent des travaux et échanges préparatoires aux **Rencontres européennes de personnes en situation de pauvreté**. Ces Rencontres sont organisées depuis 2001 dans le cadre des Présidences tournantes de l'Union, avec le soutien d'EAPN. Elles rassemblent des personnes en situation de pauvreté de tous les États membres de l'Union pour un échange, dans leur langue maternelle, sur leurs préoccupations et leurs exigences. **La rencontre 2008 avait pour thème central le revenu minimum en tant que pilier de la lutte contre la pauvreté.** De plus amples informations sur www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=600:the-european-meetings-of-people-experiencing-poverty-a-process-going-forward&catid=16&Itemid=14&lang=fr

15. *Les voix de la pauvreté: l'emploi et le chômage dans l'UE*, EAPN, 2006. Voir www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=127:-eapn-book-voices-from-the-poverty-line-jobs-and-unemployment-in-the-eu&catid=40:eapn-books&Itemid=84&lang=fr

"Le revenu minimum se situe souvent en dessous du seuil de pauvreté."

Le montant du revenu minimum ne se base pas sur les besoins des populations, mais sur un critère arbitraire:

"Les revenus minimums varient trop largement -c'est une loterie en fonction de votre code postal."

"Vous mangez correctement ou pas en fonction de la municipalité où vous vivez, ce qui renforce le sentiment d'injustice, d'abandon et d'exclusion sociale".

Certaines personnes ne reçoivent aucun revenu du tout:

"Les jeunes de 18 à 25 ans n'ont droit à rien."

"Les jeunes devraient hiberner jusqu'à leur 25ème anniversaire!"

"Les étrangers, même ceux qui possèdent un visa, éprouvent des difficultés à faire valoir leur droit au revenu minimum."

Certains se voient déchus du revenu minimum parce qu'ils ne remplissent pas les conditions qui leur sont imposées en matière de recherche d'emploi: *"Je me sens vraiment mal. Ça a été le choc total. Je n'avais pas d'économie et les aides étaient mon seul revenu. Je n'avais pas d'argent pour me nourrir ni me chauffer"*.[16]

2.2. Les faits

La plupart des systèmes de revenu minimum ne sortent pas les personnes de la pauvreté

Les systèmes de revenu minimum varient d'un État membre à l'autre. Leur niveau de générosité représente la première variable[17]. Toutefois, dans tous les États membres, les niveaux sont loin de sortir les personnes de la pauvreté.

Au sein de l'UE, les personnes qui touchent moins de 60% du revenu médian sont considérées comme étant en situation de pauvreté ou comme étant "menacées par la pauvreté"[18].

Un document de travail de la Commission, publié en 2008[19], compare le revenu net des ménages sans emploi qui ne touchent que des aides sociales et des aides au logement au seuil de pauvreté officiel (c'est-à-dire 60% du revenu médian des ménages). Cette comparaison montre que seuls quelques pays offrent aux ménages sans emploi un revenu minimum et des aides connexes d'un montant suffisant pour les rapprocher du seuil de 60% du revenu médian (c'est-à-dire le seuil de pauvreté) ou le leur faire dépasser; qui plus est, cela ne s'applique qu'à certains types de familles. (Voir tableau 1 dans l'annexe 1):

16. Idem.

17. Voir "Tendances, développements récents, inclusion active et ressources minimales", rapport de synthèse reprenant les grandes lignes des rapports des experts nationaux indépendants, premier semestre 2006, sur: www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2006/premier-semestre-2006?set_language=fr

18. Le "revenu médian" partage la population en 2 parties égales: la moitié des ménages touche le revenu médian ou moins, l'autre moitié, gagne plus que le revenu médian. Pour des explications plus détaillées, cf l'explicatif d'EAPN sur la pauvreté sur: www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=998:new-version-2009-of-the-poverty-explainer&catid=40:eapn-books&Itemid=84&lang=fr

19. Voir document de travail des services de la Commission *Suivi des progrès des États membres vis-à-vis des objectifs de la Stratégie européenne pour la Protection sociale et l'Inclusion sociale*, octobre 2008, (en anglais seulement) page 53 sur: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/omc_monitoring_en.pdf

- *Les parents célibataires ne peuvent recevoir des aides sociales et des aides connexes (par exemple, des aides au logement) qui se situent au niveau du seuil de pauvreté ou au-dessus que dans les pays suivants:Lettonie, Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Irlande et Pays-Bas.*
- *Dans tous les pays, sauf la Lettonie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Irlande, les couples avec deux enfants, dépendant des aides sociales, sont susceptibles de se retrouver avec un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté.*
- *En Slovaquie, à Malte, en Estonie et en Espagne, les trois types de familles sont susceptibles de vivre dans la grande pauvreté puisque les revenus "non liés à l'emploi" sont inférieurs de 60% au seuil de pauvreté.*
- *Les trois types de familles reçoivent au moins 60% du revenu médian (c'est-à-dire 100% du seuil de pauvreté) dans seulement 2 pays (le Royaume-Uni et l'Irlande).*
- *Les célibataires reçoivent moins de 60% du seuil de pauvreté dans 7 pays (Lituanie, Slovaquie, Portugal, Malte, Estonie, Hongrie et Espagne) et au moins 60% du revenu médian (c'est-à-dire100% du seuil de pauvreté) dans seulement 6 pays de l'UE (Finlande, Suède, Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas).*[20]

Ces conclusions se basent sur une simulation des filets de sécurité offerts aux ménages sans emploi réalisée à partir du modèle Impôts-Prestations de l'OCDE. En conséquence, elles reflètent des situations théoriques. Dans la réalité, les aides sociales versées aux personnes dans le besoin sont évidemment inférieures.

Or, la protection sociale a le mérite d'alléger la pauvreté: s'il n'existait pas de transferts sociaux, le risque moyen de pauvreté dans les États membres de l'UE atteindrait 26%, alors qu'il est ramené à 16% après transferts sociaux. Cependant, cela ne suffit pas: au sein de l'Union Européenne, 84 millions de personnes se trouvent toujours sous le seuil de pauvreté.

L'évaluation présentée dans le rapport de synthèse des experts nationaux conclut que "***dans la plupart des pays, les systèmes de revenu minimum sont loin de permettre aux personnes de vivre dans la dignité et certains en sont même très loin"***.

Les chiffres relatifs à la pauvreté couvrent des réalités bien différentes:

Il est évident que quelqu'un vivant juste au niveau du seuil de pauvreté ne dispose pas du même niveau de vie dans tous les États membres de l'UE. Les seuils nationaux de risque de pauvreté sont aussi exprimés par **Eurostat** en **"Parités de pouvoir d'achat"** (PPA). Les PPA représentent des taux de conversion de devises qui traduisent des indicateurs économiques exprimés en devises nationales dans une devise commune, tout en tenant compte des différents niveaux de prix et ont donc valeur de comparaison. Ainsi, lorsque l'on compare le seuil de risque de pauvreté exprimé en PPA, il est possible de comparer le pouvoir d'achat des personnes en situation de pauvreté de tous les pays. Au sein de l'UE, les seuils de risque de pauvreté exprimés en PPA vont de 1765 par an en Roumanie à 17575 par an au Luxembourg. **Cela signifie que dans la réalité, le niveau de vie des personnes vivant avec 60% du revenu médian (seuil de risque de pauvreté) au Luxembourg est environ dix fois plus élevé que celui des personnes menacées par la pauvreté en Roumanie.** (Cependant, la pauvreté ne constitue pas uniquement une privation matérielle, elle concerne également la participation à la société dans laquelle nous vivons: voir l'Explicatif d'EAPN sur la pauvreté[21]).

20. Idem 3.

21. *La pauvreté et les inégalités dans l'Union européenne,* EAPN, 2009, www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=998:new-version-2009-of-the-poverty-explainer&catid=40:eapn-books&Itemid=84&lang=fr

Comment calcule-t-on et actualise-t-on les montants des systèmes de revenu minimum?

Comment les montants du revenu minimum sont-ils calculés?

En 2006, un rapport d'experts commandé par la Commission européenne[22] soulignait que différentes philosophies sous-tendaient les dispositifs de revenu minimum au niveau national. Le rapport établissait une distinction entre les États membres, comme la **Suède**, où l'objectif visait à inclure toute la population dans le système général de protection sociale et d'autres États, comme le Danemark, qui suivaient une démarche plus ciblée et axée sur des groupes marginalisés spécifiques.

Il soulignait également l'influence du type de politique familiale suivi au niveau national.

Dans la plupart des États membres, le montant du revenu minimum est fixé **par les gouvernements nationaux au niveau central.** Dans certains États membres, les règles sont élaborées à un **niveau infranational**: au niveau des régions autonomes – comme en Espagne ou en Italie. Dans ce cas de figure, les disparités régionales peuvent être énormes: en Espagne le niveau du revenu minimum variait entre 285 et 585 euros en 2007[23]. En Suède, la gestion des différentes composantes du revenu minimum est partagées entre les autorités nationales et les autorités régionales: pour certains items, le montant fait l'objet d'une décision annuelle au niveau national; pour d'autres, la décision revient aux municipalités qui doivent financer les coûts de la vie réelle (les frais de logement par exemple, s'ils sont considérés comme "raisonnables"). D'après le rapport de synthèse 2009 des experts nationaux, *"on constate l'absence d'un raisonnement clair dans l'établissement des niveaux de revenu minimum, ainsi que des incohérences dans les montants versés aux différentes catégories d'une manière peu logique."*

Dans certains États membres, le montant du revenu minimum est délibérément fixé en fonction **des revenus découlant de l'emploi** (Danemark, Luxembourg, Malte et les Pays-Bas).

Au Luxembourg, le revenu minimum est lié au **salaire minimum** et **à la pension minimale**; il dépend du salaire minimum à Malte et aux Pays-Bas. Au Danemark, il est déterminé sur base de 80% du montant maximum **des allocations de chômage** pour les parents avec enfants, et de 60% du montant maximum des allocations de chômage pour les personnes sans enfant.

22. Idem 17.

23. Rapport des experts espagnols sur le revenu minimum sur le site internet du Réseau d'Experts Indépendants: www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2009/premier-semestre-2009?set_language=fr

Seuls quelques États membres fixent le montant du revenu garanti en tenant compte de ce qu'ils considèrent comme étant les besoins réels des personnes ou de ce qui semble adéquat pour assurer leur pleine participation dans la société.

En **Lituanie**, le montant du revenu minimum garanti est fonction du prix d'un panier de biens convenu.

A Chypre, il se base sur une étude fondée sur des indicateurs statistiques définis dans une précédente étude du budget des ménages. En **Allemagne**, les aides aux frais de subsistance ("Hilfe zum Lebensunterhalt") couvrent la nourriture, le logement, les vêtements, l'hygiène personnelle, l'électroménager, le chauffage et les besoins personnels de la vie quotidienne. L'aide globale aux frais de subsistance est octroyée sur base de taux normalisés ("Regelsätze") et les frais de logement et de chauffage sont entièrement couverts. Il existe des aides supplémentaires en cas de besoin spécifique.[24]

En règle générale, le niveau dépend des **objectifs politiques du gouvernement**. Par exemple, ce dernier tend à maintenir des niveaux de revenu minimum faibles afin "d'inciter" les personnes à accepter n'importe quel travail. Le rapport de synthèse 2009 des experts nationaux pointe également une forte tendance, de la part des États membres, à lier le versement du revenu minimum aux mesures d'aide à l'emploi et aux mesures d'activation. De nombreux pays ont "*tendance à renforcer la conditionnalité et à poser des restrictions à l'accès aux bénéfices et aux services sociaux*". En effet, au cours des dernières années, le paradigme "rendre le travail rémunérateur" a fortement dominé l'élaboration des politiques européennes.

Cette tendance s'est traduite par des coupes dans les aides sociales et dans les aides à l'emploi versées aux chômeurs et aux inactifs, afin de renforcer l'incitation à l'emploi. Les membres d'EAPN n'ont eu de cesse de souligner l'impact négatif de ces politiques visant à rendre le travail rémunérateur sur les personnes sans emploi. Les gouvernements semblent instrumentaliser les aides afin de pousser les personnes à accepter un emploi dans le but de faire augmenter les taux d'emploi et de réduire le nombre d'allocataires sociaux. Dans ce contexte politique, les aides sont souvent utilisées pour sanctionner les personnes, auquel cas elles peuvent être réduites ou même retirées.

Comment les niveaux de revenu minimum sont-ils actualisés?

Les approches nationales varient grandement. Dans certains États membres, le montant du revenu minimum garanti est revu chaque année à la lumière de l'index des prix[25].

- **Dans 2 pays seulement, l'indexation par rapport au niveau des prix est automatique** et ne dépend pas d'une décision gouvernementale (Belgique et Luxembourg).
- Dans d'autres pays, le montant est lié au niveau des pensions ou des salaires.
- Dans certains États membres, le montant est clairement ajusté en fonction du budget disponible (Bulgarie, Lettonie).
- En Espagne, la révision du montant est décidée par les gouvernements régionaux. Dans certaines régions comme la Catalogne, elle fait l'objet d'une négociation avec les syndicats.

Sur base de l'expérience des personnes concernées, on peut dire que **les niveaux de revenu minimum, qui se situent déjà sous le seuil de pauvreté, n'ont pas été adaptés suite à la forte augmentation, ces dernières années, du coût des besoins de base tels que le logement, la nourriture et l'énergie; cette tendance ne fait que comprimer davantage un pouvoir d'achat déjà limité.**

24. Source: tableau comparatif sur la protection sociale, disponible sur le site du MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=fr

25. Idem.

En **Lettonie**, les loyers ont augmenté de 23,4% entre le dernier trimestre 2007 et le dernier trimestre 2008, tandis que le prix des énergies de chauffage grimpait de 31,6%[26] en 2008. Les prix énergétiques, entre autres, ont connu des envolées substantielles dans de nombreux pays (Italie, Belgique, Bulgarie, Malte…), à tel point que certains États membres essaient de compenser cette charge: à Malte par exemple, les personnes les plus pauvres reçoivent de l'argent de leur gouvernement pour les aider à payer leurs factures d'eau ou d'électricité.

La crise économique actuelle soumet le revenu minimum à une plus grande pression

Dans le contexte de la crise actuelle, deux tendances opposées pèsent sur les revenus minimums. D'une part, plusieurs États membres entreprennent des actions pour maintenir la cohésion sociale et protéger les plus vulnérables, notamment via une augmentation des montants de revenu minimum ainsi que de la population concernée par ces systèmes. D'autre part, comme l'illustre le rapport d'EAPN sur les conséquences sociales de la crise[27], une forte pression s'exerce pour affaiblir les régimes de revenu minimum, d'une diminution de la population couverte et du renforcement des critères d'éligibilité[28], les déficits publics atteignant des sommets.

La Belgique a augmenté le montant d'une série d'aides sociales, y compris le revenu minimum, de 2%. Toutefois, le gouvernement n'a pas accepté de relever le revenu minimum au dessus du seuil de pauvreté, comme l'avaient demandé conjointement les Centres Publics d'Aide Sociale (C.P.A.S) et les militants de la lutte contre la pauvreté.

Si **La Roumanie** a relevé le niveau du revenu minimum de 15% depuis juillet 2009, celui-ci est encore loin du montant nécessaire.

La Bulgarie a augmenté le niveau du revenu minimum et des allocations familiales.

Au **Portugal**, la durée d'octroi du revenu minimum est provisoirement passée de 12 à 18 mois.

Les membres **autrichiens** d'EAPN s'inquiètent du niveau des aides; en effet, les allocations de chômage sont à un niveau très bas et ne sont pas rehaussées.

En **Espagne**, les membres pointent *"les grandes différences entre régions et l'incohérence dans la mise en oeuvre qui minent le revenu minimum en tant que droit social",* ils ajoutent que *"les autorités locales, cumulant un déficit de 30 milliards d'euros, sont à la recherche de toutes les réductions possibles".* Parallèlement, ils ajoutent que le gouvernement espagnol vient d'établir une aide fixe pouvant être sollicitée par les chômeurs en fin de droit d'allocation de chômage pour autant qu'ils répondent à certaines conditions.[29]

26. Source: *Évaluation actualisée de l'impact social de la crise économique et des réponses politiques par le Comité sur la Protection Sociale et la Commission Européenne, mai* 2009, disponible sur: http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=750&subCategory=0&country=0&year=2009&advSearchKey=crisis&mode=advancedSubmit&langId=en.

27. Rapport de synthèse d'EAPN sur l'impact social de la crise, décembre 2009, résumé en français disponible sur: www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1294:eapns-report-on-the-social-impact-of-the-crisis-and-of-the-recovery-package&catid=42:eapn-policy-papers&Itemid=82&lang=fr

28. *Assurer la sécurité, donner de l'espoir, évaluation par EAPN des rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010*, disponible sur:http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=676%3Abuilding-security-giving-hope-eapn-assessment-of-the-national-strategic-reports-on-social-protection-and-social-inclusion-2008-10&catid=42%3Aeapn-policy-papers&Itemid=82&lang=fr

29. Idem 27, concernant les données des 5 pays cités.

Comme le dit clairement le rapport CPS/ Commission sur la crise, "*il est clairement prévu, dans certains plans de relance, que les dépenses accrues dans certains domaines soient compensées par des coupes dans d'autres et que, de manière globale, les dépenses diminuent (par exemple, l'Irlande)*"[30].

Le non-recours (non take-up) et la "protection insuffisante"

Non seulement les montants des régimes de revenu minimum existants sont insuffisants, mais une partie considérable de la population n'y a pas accès, même lorsque le revenu minimum est garanti.

La notion de "non-recours" est couramment utilisée pour décrire le fait que les personnes ne font pas valoir leurs droits légitimes. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce faible taux de sollicitation:

- *La plupart des systèmes d'aide sociale sont très complexes et les personnes sont soit insuffisamment informées ou ne reçoivent pas assez de conseils indépendants à propos de leurs droits;*
- *On assiste encore à une forte stigmatisation du recours à* **des aides non contributives**: *les personnes sont considérées comme des "profiteuses". En conséquence, beaucoup de gens préfèrent ne pas solliciter ces aides;*
- *Dans certains cas, comme en Autriche, le remboursement des aides sociales peut être réclamé lorsque le bénéficiaire reprend le travail.*

Une étude[31] publiée par l'OCDE en 2004 suggère que les taux de recours, dans le cadre des programmes d'aide au logement et d'aides sociales, varient en général entre 40% et 80%: en d'autres termes, sur dix personnes qui disposent de ces droits, **4 à 8 personnes les font valoir.**

Le rapport de synthèse 2006 des experts indépendants sur la mise en œuvre de la stratégie pour l'inclusion sociale[32] souligne que "*dans certains cas, la complexité des systèmes semble poser problème et déboucher sur une non-sollicitation des aides par les bénéficiaires éligibles qui sont découragés par cette complexité*".

Les hypothèses relatives au taux de non-recours ont été récemment remises en question, notamment à cause du fait qu'elles se concentrent uniquement sur les facteurs psychologiques inhérents à l'individu alors que, souvent, il est plus largement empêché d'accéder à ses droits par des obstacles sociaux et institutionnels.

Une étude publiée en 2004[33] par I. Nicaise et S. Groenez propose le **concept de "protection insuffisante" pour caractériser l'incapacité du système à offrir un revenu minimum universel.** Cette étude conclut que "*le taux de protection insuffisante est étonnamment élevé*"; "*sur une base annuelle, 2 à 13% de la population*

30. Idem 26.

31. *Take up of Welfare Benefits in OECD countries: a review of the evidence.* Document de l'OCDE sur l'emploi social et la migration, disponible sur: www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf

32. Idem 17.

33. *The big holes in the net, structural gaps in social protection systems and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries*, Ides Nicaise and Steven Groenez (HIVA, K.U. Leuven), avril 2004. Voir https://perswww.kuleuven.be/~u0014508/hoofdpaginas/publistw.htm

vit, à un moment donné ou à un autre, avec un revenu inférieur au revenu minimum national (garanti)". L'étude se base sur des données de la période 1993-1997 dans 13 "anciens" États membres de l'Union européenne. Bien que les données ne soient pas récentes, les conclusions de l'étude correspondent à ce que les membres d'EAPN expriment régulièrement. L'étude considère les raisons suivantes comme responsables de l'incapacité des systèmes de revenu minimum à fonctionner comme protection absolue: les règles en matière d'éligibilité, les obstacles administratifs, les erreurs de calcul des montants, les sanctions et les suspensions, le surendettement, etc. Dans certains cas, les systèmes peuvent "*offrir des montants inférieurs à ceux prescrits par la loi; c'est le cas lorsque le règlement n'est pas pleinement appliqué ou lorsqu'une partie des aides est retenue, notamment pour assurer le remboursement des dettes*".

Ces dernières années, on constate une instrumentalisation des indemnités afin de pousser les personnes à accepter un emploi. Des sanctions ont été appliquées via les aides. Une analyse réalisée par le secrétariat du Système Européen d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale en 2008[34] souligne **l'impact négatif de certaines des politiques visant à rendre le travail plus rémunérateur** sur "*l'objectif de ces systèmes qui consiste à offrir un niveau adéquat de revenu pour tous*". Pour citer un membre français d'EAPN: *"le droit au revenu minimum devrait être inconditionnel car il représente le minimum pour survivre. On ne peut pas sanctionner des personnes qui vivent avec €440 par mois!"*.[35]

Dans leur rapport de 2009, la plupart des experts nationaux indépendants déclarent qu'"*il est évident que le non-recours, malgré l'absence de documents de référence, est un problème majeur exigeant d'urgence toute notre attention"*. Une majorité de pays sont concernés.

Une recherche menée en Belgique sur la période 1993-1997 montre que la proportion d'individus tombant entre les mailles du filet de sécurité (3,9%) est plus grande que la proportion d'individus sauvés par le filet de sécurité (1,2%).

En Finlande, sur base des données recueillies en 2005, on estime que seule la moitié des personnes éligibles sollicite des aides sociales.

L'expert autrichien fait remarquer que "*le taux de non-recours semble être considérable*".

Pour les experts allemands, "*le nombre supposé de dossiers non signalés s'élèverait entre 25 et 40%*".

Au Portugal, le taux de recours varie entre 70 et 75%.

Source: Rapport 2009 des experts nationaux indépendants[36]

Les experts ajoutent que le risque de non-recours est plus élevé dans certains groupes. Par exemple, en Belgique, ce risque est plus élevé pour les femmes, les couples, les personnes dont le niveau d'éducation est inférieur au deuxième degré du secondaire et pour la tranche d'âge des 16 à 24 ans. En Autriche, le risque de non-recours peut également varier considérablement entre les régions.

34. *"Certains systèmes d'aides qui prévoient une protection du revenu minimum poussent les bénéficiaires à accepter n'importe quelle offre d'emploi, adaptée ou pas, et diminuent, voir retirent, les aides si les offres sont refusées. L'expérience montre que cela peut mener à une situation où une part considérable des publics ciblés par ces systèmes n'en bénéficient pas, soit parce qu'ils ne peuvent pas faire valoir leur droit tant qu'ils n'ont pas accepté un emploi soit parce que l'aide au revenu offerte devient insuffisante pour une pleine participation à la société, à cause des sanctions qui réduisent le montant des aides pour un certain laps de temps".* Dans l'analyse 2008 du Missoc: *La protection sociale, la flexicurité et l'inclusion active*, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2008/missoc_2008_analysis_fr.pdf

35. Idem 27.

36. Voir: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=fr

CALCULER LE NIVEAU ADÉQUAT

L'idée de mettre en œuvre des mécanismes de revenus minimums adéquats pour tous suscite beaucoup de scepticisme. On ne croit généralement pas possible de calculer ni de convenir de ce qui est nécessaire pour vivre dans la dignité, surtout quand il s'agit de le faire à l'échelle de l'Union européenne.

Aucune méthode convenue au sein de l'UE ne permet de calculer quel niveau de revenus est nécessaire pour vivre dans la dignité. Les mécanismes actuels de protection sociale ayant prouvé leur incapacité à contrer les niveaux persistants de pauvreté, des chercheurs, des militants, des personnes en situation de pauvreté et quelques services des administrations publiques explorent diverses méthodes de calcul d'un niveau adéquat, ainsi que les outils nécessaires aux niveaux nationaux et européen. Ils essayent de définir ce qu'impliquent réellement des conditions de vie décentes, en analysant les besoins de base dans notre société et ce qu'ils coûtent.

Nous présentons ci-après quelques approches qui pourront susciter la réflexion, tout en soulignant, pour chacune, ses atouts et ses inconvénients.

3.1. Indicateurs de la privation matérielle: une approche statistique européenne sur des conditions de vie inadéquates

La série d'indicateurs convenus dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination en matière d'inclusion sociale et de protection sociale (les indicateurs de "Laeken")[37] ne permet pas réellement de comprendre ni de comparer la situation concrète des personnes vivant en situation de pauvreté. En 2007, un groupe de spécialistes en politique sociale a souligné la nécessité de développer la recherche afin de répondre aux questions suivantes:

- *"Dans chaque pays, que peut réellement consommer une famille vivant sur le seuil de 60%?"*
- *"Quel est le lien, dans chaque pays, entre le seuil de 60% et le revenu minimum fourni, et dans quelle mesure les personnes sous le seuil de pauvreté dépendent-elles d'un revenu minimum garanti?"*[38]

En 2009, les indicateurs ont connu une première amélioration: deux nouveaux indicateurs ont été adoptés, en complément des indicateurs utilisés dans le cadre de la MOC sociale, dans l'objectif d'évaluer la **privation matérielle.** Si ces indicateurs ne sont pas conçus pour calculer le niveau adéquat des revenus minimums, ils permettent dans les faits:

37. B. Nolan, avec E. Marlier, A.B. Atkinson et B. Cantillon, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. Bristol: Policy Press, 2006.

38. Source des données: le questionnaire EU-SILC est une enquête annuelle, européenne, dans le cadre d'un programme européen de collecte d'informations sur les revenus et les conditions de vie de différents types de ménages.

- *de mieux comprendre ce qu'implique un revenu inadéquat, étant donné la diversité des conditions de vie dans les États membres de l'UE;*
- *de se concentrer sur les plus vulnérables parmi ceux et celles qui vivent sous le seuil de pauvreté. En effet, parmi les personnes menacées par la pauvreté, certains vivent nettement en dessous du seuil: ces nouveaux indicateurs donnent une idée de la proportion de personnes vivant en situation de privation extrême.*

Le nécessaire pour une vie normale dans la dignité

Ces nouveaux indicateurs de privation matérielle évaluent l'accès aux biens et services de base jugés essentiels pour une vie normale dans la dignité.

Ils se basent sur une liste de 9 "items"[39], jugés sur un plan social comme étant des biens de première nécessité (voir encadré ci-dessous):

Liste des items reconnus sur un plan social comme des biens de première nécessité:

Le ménage peut se permettre:

- *de payer des arriérés (hypothèques ou loyer, factures d'eau et d'électricité, ou traites d'achats à tempérament)*
- *de partir une semaine en vacances*
- *de chauffer son domicile de manière appropriée*
- *de manger un jour sur deux un repas avec viande, volaille ou poisson*
- *de faire face à des dépenses inattendues*

Le ménage peut se permettre (s'il le désire)

- *de posséder un téléviseur*
- *de posséder un téléphone*
- *de posséder un véhicule*
- *de posséder une machine à laver*

Le choix de ces biens a reçu une validation sociale via une enquête européenne de l'Eurobaromètre, qui a montré qu'ils étaient presque tous jugés absolument nécessaires ou nécessaires pour parvenir à des conditions de vie décentes, par au moins 50% de la population dans l'Union des 27. Des personnes en situation de pauvreté, ainsi qu'EAPN, ont été associées à l'expérimentation de ces priorités.

Les deux nouveaux indicateurs:

Le premier indicateur adopté est la "**proportion de personnes ne possédant pas au moins 3 des items de la liste".** En 2006, 3% de la population vivant au Luxembourg ne possédaient pas au moins 3 des items cités, contre 50% de la population en Lettonie.

Le second indicateur adopté est le "**nombre moyen d'items dont sont privées les populations touchées par l'extrême privation dans les différents pays"**. Il vise à apporter une réponse à la question suivante: dans la catégorie des personnes ne possédant pas au moins 3 items, de combien d'items en moyenne ces gens sont-ils privés: 3, 4 ou plus? Dans quelle mesure sont-ils privés de biens de base? Comment évaluer la gravité de leur privation?

Par exemple, en Islande, les personnes ne possédant pas au moins 3 items sont en moyenne privées de 3,36 items, alors qu'en Lettonie cette même catégorie est privée en moyenne de 4,12 items. Cela signifie que le taux de privation des plus vulnérables est plus élevé en Lettonie qu'en Islande.

Le tableau ci-après illustre les valeurs, dans l'UE, des taux de privation et de l'indice de privation moyenne.

Taux de privation et indices de privation moyenne (sur 9) parmi les personnes ne possédant pas au moins 3 items de la liste, 2006. Source: Eurostat, EU-SILC 2006.

39. Idem 38.

Pays	% de personnes privées d'au moins 3 items	Nombre moyen d'items dont sont privées les populations touchées pas l'extrême privation
Luxembourg (LU)	3	3,49
Norvège (NO)	5	3,71
Suède (SE)	6	3,45
Pays-Bas (PB)	6	3,48
Islande (Is)	8	3,36
Danemark(DK)	8	3,59
Finlande (FI)	10	3,48
Autriche (AT)	10	3,48
Royaume-Uni (RU)	10	3,49
Espagne (ES)	11	3,45
Irlande (IE)	11	3,66
France (FR)	13	3,57
Belgique (BE)	13	3,76
Allemagne (DE)	13	3,51
Italie (IT)	14	3,70
Slovénie (SI)	14	3,49
République tchèque (CZ)	20	3,79
Portugal (PT)	20	3,74
Grèce (GR)	23	3,81
Chypre (CY)	31	3,50
Slovaquie (SK)	36	3,77
Hongrie (HU)	38	3,96
Lituanie(LT)	41	4,09
Pologne (PL)	44	4,06
Lettonie (LV)	50	4,12

Atouts et inconvénients de cette approche

Atouts

Les indicateurs de privation matérielle donnent une meilleure idée des conséquences réelles de la pauvreté pour les personnes qui vivent sur ou sous le seuil de pauvreté convenu au niveau de l'UE.

Le choix des indicateurs a été validé par un sondage européen: ce qui sous-entend une avancée importante vers des normes sociales au niveau de l'UE.

L'adoption des indicateurs reflète un large consensus au sein des institutions et des États membres au niveau de l'UE autour d'un ensemble de biens jugés nécessaires pour vivre dans la dignité.

Ces indicateurs s'ajoutent au seuil de 60% du revenu médian et, donc, confirment cet important point de référence.

Inconvénients

Les personnes en situation de pauvreté n'ont pas été systématiquement associées à la formulation des indicateurs, même si elles ont pris part à la phase de test. Cela peut avoir entraîné une distorsion des priorités.

Si les 9 items ont été sélectionnés par une majorité de la population européenne à l'occasion d'une enquête, un grand nombre de personnes pourraient ne pas privilégier les mêmes items.

Les indicateurs ne donnent pas une image complète de la multidimensionnalité de la pauvreté (au niveau de l'accès à un logement décent, à la vie sociale, à la culture, à l'éducation, à la santé…) et ne reflètent pas totalement l'interaction entre les facteurs.

Ils ne reflètent pas la réalité particulièrement pénible de la pauvreté dans certains pays. *"En Roumanie, les populations en situation de pauvreté ont principalement besoin d'assez d'argent pour survivre et pour envoyer leurs enfants à l'école (les écoles sont toutes extrêmement chères – plus de 50 euros par mois par enfant). La plupart des personnes en situation de pauvreté n'ont pas de véritable domicile et sont privées d'installations sanitaires de base"* d'après un membre d'EAPN.

Le risque existe que les indicateurs se concentrent uniquement sur des formes absolues de pauvreté, au détriment de politiques plus ambitieuses de lutte contre la pauvreté dont l'objectif serait de réduire la pauvreté relative et de promouvoir une société plus juste.

De manière générale, une approche plus ambitieuse s'impose pour améliorer la capacité de l'UE à comprendre et à comparer la réalité concrète des personnes en situation de pauvreté. Il convient, notamment, d'approfondir l'analyse du pouvoir d'achat concret des personnes dépendant des systèmes de revenu minimum.

3.2. Un budget minimum standard pour une vie décente au Royaume-Uni

Le projet sur des normes de revenu minimum, porté par la Fondation Joseph Rowntree, montre qu'il est possible de définir le niveau de revenu nécessaire pour vivre dans la dignité.

Une étude publiée le 1er juillet 2008 par la Fondation Joseph Rowntree avait pour propos de répondre à la question suivante: quel est le niveau de revenus jugé nécessaire pour parvenir à un niveau de vie socialement acceptable au Royaume-Uni aujourd'hui et pour participer à la société?

L'étude a fixé une norme de revenu minimum pour le Royaume-Uni, basée sur les propos du grand public. Elle a également montré combien coûtent les biens et les services de base pour les différents types de ménages. Des informations détaillées et les rapports sont disponibles sur le site web du projet: www.minimumincomestandard.org

La méthode utilisée combinait deux des principales **méthodologies de fixation d'un budget normalisé** déjà utilisées: la "méthodologie du consensus", qui repose sur des groupes de discussions entre personnes du grand public, et la "méthodologie par experts". Selon l'étude, un niveau de vie minimal comporte plus que l'alimentation et le logement, mais s'étend à tout ce dont on a besoin pour disposer des opportunités et des choix nécessaires pour participer à la société.

Une nomenclature des besoins de différents types de ménages a été élaborée par le biais de 39 **discussions** et ateliers de groupes. Elle contenait les items suivants: alimentation, vêtements, logement, eau et électricité, combustible, biens de ménages, biens personnels et services, transport, activités sociales et culturelles. Les groupes recevaient des conseils d'experts (des nutritionnistes, des ingénieurs spécialisés dans le chauffage …). Les participants devaient se concentrer sur ce dont ils "avaient besoin" et non pas sur ce qu'ils "voulaient".

En conséquence, l'étude donne **un budget hebdomadaire pour un éventail de types de familles, susceptible de garantir des conditions de vie jugées acceptables par "l'homme – ou la femme – de la rue".**

Le projet a tiré les conclusions suivantes:"***en Grande-Bretagne, l'État ne parvient pas à garantir un revenu suffisant pour atteindre le niveau que les groupes concernés ont jugé acceptable***" . D'après l'étude**, le revenu garanti ne couvre que 42% de ce budget acceptable** dans le cas d'une personne isolée (en 2008). Une famille avec enfants et dépendant d'un revenu garanti ne reçoit que deux tiers de ce budget acceptable. A l'opposée, un revenu garanti pour un couple de retraités dépasse de 5% ce budget.

La recherche a été actualisée en juillet 2009. La mise à jour montre que le coût du budget minimum d'un ménage a augmenté d'environ 5%. "*L'augmentation dépasse nettement le taux d'inflation, car une personne qui dépend du revenu minimum dépensera une part de son budget plus importante que la moyenne à l'alimentation, au chauffage domestique et au transport public, dont les prix ont augmenté de 7 à 12%*", d'après l'étude.

De manière intéressante, une recherche explicative montre que, en temps de récession, la population pense toujours que des conditions de vie minimales ne devraient pas uniquement permettre de survivre, mais de jouer un rôle actif dans la société.

Atouts et inconvénients de cette approche

Atouts

L'approche permet réellement d'évaluer le niveau adéquat des bénéfices sociaux constituant le filet de sécurité, montrant qu'il est possible d'arriver à un consensus sur les biens nécessaires pour vivre dans la dignité.

Comme ces résultats se fondent sur l'opinion des personnes "ordinaires", ils sont plus susceptibles de faciliter un consensus public sur des niveaux d'indemnités acceptables.

L'approche a l'avantage d'être exhaustive, Les personnes en situation de pauvreté sont associées aux choix des indicateurs, et non seulement à la vérification de leur pertinence.

Toutes les catégories de revenus étant représentées dans les groupes, les normes jugées nécessaires pour vivre dans la dignité semblent avoir été fixées de manière équitable - par exemple le groupe de parents isolés comportait des parents plus ou moins pauvres. N'impliquer que les seules populations pauvres fait peser le risque de fixer des normes plus minimales.

L'outil a prouvé son utilité en termes de stimulation du débat, de lobbying et d'élaboration des politiques publiques.

L'approche peut être facilement actualisée, ce qui permet, par exemple, d'analyser l'impact de la crise actuelle sur les plus pauvres. L'étude étant participative, elle permet de jauger l'opinion du grand public à propos des normes minimales de vie et de mettre en évidence que, même en temps de crise économique, la population britannique ne semble pas abandonner l'objectif de permettre à tous et à toutes d'accéder à des conditions de vie minimales décentes.

Inconvénients

Les opinions de personnes appartenant à diverses catégories de revenus et à différents groupes cibles ont été prises en compte pour définir ce qui est acceptable "pour tous". Cependant, on ne s'est pas spécifiquement concentré sur le point de vue et l'expertise des personnes vivant en situation de pauvreté, alors que leur parole doit être au cœur de toute discussion sur le caractère adéquat.

L'approche, complexe, exige beaucoup d'efforts, de temps, de personnel et de ressources. Le processus est donc difficile à transférer. Cependant, d'autres pays pourraient s'inspirer du travail déjà réalisé.

L'approche exige un suivi strict pour garantir une actualisation des budgets hebdomadaires proposés. Il est tout aussi difficile de suivre les changements à long terme des conditions de vie, ce qui peut exiger de revoir le contenu du budget minimal.

L'approche ne fait pas le lien avec le seuil de 60% du revenu médian: le risque existe que la discussion se concentre sur la pauvreté matérielle absolue, et non pas sur la pauvreté relative ni sur les inégalités.

3.3. Un modèle de panier de consommation basé sur l'expertise des personnes en situation de pauvreté

Un **projet européen transnational porté par EAPN Irlande et intitulé "Fixer des normes sociales minimales partout en Europe"** a rassemblé un large éventail d'acteurs des secteurs public et associatif pendant deux années (2005–7) autour du thème du rôle de l'UE dans la fixation de normes sociales susceptibles de renforcer la lutte contre la pauvreté, et sur le mécanisme à utiliser pour les mettre en place. Le rapport final[40] contient les éléments de consensus atteint par les participants. Il précise que *"l'adoption d'une approche commune des normes sociales au niveau de l'UE est au mieux perçue comme un processus de dialogue associant l'Union européenne, les États membres, les personnes en situation de pauvreté, les chercheurs en sciences sociales et le grand public, afin qu'ils conviennent tous d'un panier de biens et de services nécessaires dans chaque État membre pour y vivre dans la dignité, ainsi que des programmes et actions d'accompagnement à tous les niveaux concernés, dans le but de garantir un accès généralisé à ces "paniers".*

Le réseau belge de lutte contre la pauvreté, qui a participé au projet transnational, s'est ensuite lancé dans un projet de recherche au niveau national sur une "méthode de calcul du niveau adéquat basée sur les bonnes pratiques", mené par l'Université d'Anvers et la Haute Ecole Catholique de Kempen; on peut y voir la continuation du projet sur les normes sociales.

Une première phase a été menée dans la région flamande. Le réseau flamand de lutte contre la pauvreté a eu l'occasion de siéger au sein du groupe de pilotage de la recherche, tandis que plusieurs associations de personnes en situation de pauvreté étaient directement associées aux groupes de discussion.

Dans le cadre du projet, un postulat scientifique sur les besoins humains pour vivre dans la dignité a été testé à la lumière de l'expérience des populations vivant en situation de pauvreté. Le projet en effet a utilisé un "panier de biens" élaboré par des universitaires, consistant en une nomenclature extrêmement complète et précise des besoins pour vivre dans la dignité (depuis l'alimentation jusqu'à la participation aux activités culturelles, en passant par le logement, la sécurité). Pour chacun des items, le projet a, dans un premier temps, recueilli le point de vue de professionnels experts. Les résultats ont ensuite été vérifiés à la lumière du point de vue et de l'expérience de deux groupes thématiques (un groupe composé d'assistants sociaux travaillant dans le domaine et un groupe composé de personnes en situation de pauvreté). En cas de divergences entre les conclusions des deux groupes thématiques, les résultats du second groupe (personnes en situation de pauvreté) prévalaient.

Les besoins ont été budgétisés pour différents types de ménages avant de faire l'objet d'une nouvelle discussion au sein de groupes composés d'experts et de personnes en situation de pauvreté venant de plusieurs associations.

Les réactions des personnes en situation de pauvreté ont été utilisées pour identifier les cas où le modèle académique ne correspondait pas à la réalité de la vie en situation de pauvreté et pour proposer des changements. Par exemple:

- *Certaines personnes vivent trop loin des magasins qui pratiquent les prix les moins élevés; elles doivent donc choisir entre acheter des biens à un prix plus élevé ou dépenser leur argent en*

40. www.eapn.ie/standards

transport en commun pour se rendre dans les magasins pratiquant des prix moins élevés.

- *Certaines personnes ne possèdent ni réfrigérateur ni congélateur. Elles doivent donc acheter des quantités pour une seule journée et ne peuvent réduire les coûts en réalisant des achats groupés;*
- *Le modèle ne couvre pas les besoins et les coûts liés à une maladie ou à des problèmes de santé, alors que les personnes en situation de pauvreté sont plus susceptibles que d'autres de souffrir de problèmes de santé, y compris de santé mentale.*

Dans une seconde phase, en 2009, la méthode a été appliquée aux deux autres régions belges, la Wallonie et Bruxelles. Le projet devait déboucher sur un instrument plus général applicable à l'ensemble du pays (lors de cette phase de la recherche, les coûts de la santé allaient être davantage pris en compte).

Atouts et inconvénients de l'approche

Atouts

Les premiers résultats montrent que le budget nécessaire pour vivre dans la dignité est plus élevé que le niveau du seuil national de pauvreté, et plus élevé que le niveau de revenu minimum.

Les résultats illustrent l'importance cruciale de la participation des personnes en situation de pauvreté.

Le budget a pour objectif d'assurer une pleine participation à la société, et non pas seulement de garantir une survie minimale. Il prend en compte les différents rôles des personnes concernées au sein de la société, et les attentes qui s'y rattachent. Par exemple, la fonction de parent implique d'une personne qu'elle s' occupe de ses enfants et leur donne une bonne éducation; la fonction de travailleur implique d'une personne qu'elle contribue à la production de biens ou de services, en suivant les évolutions de son secteur et en remplissant les tâches prévues; l'appartenance à une communauté locale implique de se tenir informé des événements qui surviennent dans l'environnement immédiat, etc…

Inconvénients

Le modèle de budget scientifique renvoie à une personne "idéale" fictive, chez qui aucun besoin spécifique n'entraîne de coûts propres (comme dans le cas d'un handicap), qui se tient informée et qui achète de manière rationnelle ce dont elle a besoin. La réalité des personnes en situation de pauvreté est bien différente.

Le projet se limite à une confrontation entre une expertise académique, la vision des professionnels et le point de vue des personnes en situation de pauvreté, sans intégrer l'opinion des personnes "ordinaires": le modèle de budget n'a donc pas été testé à la lumière des conditions "normales" de vie, qui devraient également servir de référence lors de la définition d'une vie dans la dignité. (Par exemple, le modèle de budget scientifique comporte une quantité de viande suffisante d'un point de vue sanitaire, mais moins élevée que la consommation normale de la classe moyenne).

La recherche oublie de prendre en compte la situation des migrants. Si certains résultats obtenus chez une population migrante montrent de grandes similitudes avec les résultats des populations flamandes en situation de pauvreté, cette population rencontre des problèmes supplémentaires. Ceux-ci ne sont pas intégrés dans les résultats finaux de la première phase. Et ils ne sont pas davantage pris en compte lors de la seconde phase (en Wallonie et à Bruxelles).

L'approche ne fait pas le lien avec le seuil de 60% du revenu médian: le risque existe que la discussion se concentre sur la pauvreté matérielle absolue, et non pas sur la pauvreté relative ni sur les inégalités.

3.4. Utiliser un budget de référence comme balise pour l'élaboration de politiques: l'exemple suédois

Par "budgets de référence", on entend des modèles de dépenses pour différents types de ménages. Ces budgets ont été développés dans de nombreux pays européens, et poursuivent une diversité d'objectifs. Un projet européen, financé par la Commission européenne dans le cadre du Programme Progress vise à susciter la mise en place de budgets de ce type dans les pays où ce n'est pas encore le cas, tout en organisant des échanges entre groupes venant de pays utilisant depuis de nombreuses années, de tels budgets. Ce projet est coordonné par plusieurs membres du European Consumer Debt Network.[41]

La large documentation recueillie dans le cadre du projet contient des exemples intéressants venant de pays très différents. En Suède, le budget de référence est plus qu'un budget minimum. Il est développé depuis 1976. Il permet de satisfaire un peu plus que les besoins fondamentaux donnant par exemple la possibilité de participer à la vie en société, y compris aux loisirs. Les montants et le mode de calcul sont publics. Ce budget de référence ou d'autres budgets du même style sont utilisés de diverses manières:

- *Conseil budgétaire et aide en cas d'endettement*
- *Audit de crédit en cas d'emprunts bancaires*
- *Récupération de créances*
- *Recherche publique sur les budgets de ménages*
- *Analyse de la situation de différents groupes de ménages*
- *Education*
- *Sensibilisation*

Ce type de budget est également utilisé comme point de référence pour le calcul des indemnités sociales.

Par exemple, pour une famille composée de deux adultes, d'un garçon de 10 ans et d'une fille de 4 ans, les dépenses quotidiennes, d'après le budget de référence suédois, se composent des éléments suivants: alimentation, vêtements et chaussure, hygiène, loisirs, journaux, radio, TV, téléphone; soit un montant total de €825 par mois. L'allocation sociale viendra compléter le revenu familial disponible afin d'arriver au montant du budget de référence, auquel il faut ajouter d'autres dépenses réelles, comme le logement, la fourniture d'électricité, les trajets professionnels, les assurances responsabilité civile, les frais de garde des enfants, et les cotisations aux fonds syndical ou d'assurance chômage, dans la mesure où ces dépenses sont jugées raisonnables.

41. Voir: www.ecdn.eu

Atouts et inconvénients de l'approche

Atouts

Le budget de référence est un outil objectif et efficace qui permet de calculer les montants des indemnités sociales.

L'utilisation du budget de référence comme indice public de calcul des indemnités sociales donne une grande légitimité à cet outil et va dans le sens d'une reconnaissance du droit à une vie décente.

Le budget de référence est utilisé de diverses manières; l'outil y gagne en visibilité, ce qui devrait permettre de mieux comprendre les réalités de la pauvreté.

Le niveau élevé de transparence de cet outils favorise son acceptation par le plus grand nombre et contribute à son appropriation.

Inconvénients

Ce budget de référence ne couvre pas tout l'éventail des dépenses quotidiennes d'une famille, comme le logement ou l'énergie. Si ces dépenses sont couvertes, elles sont traitées séparément. Dans la pratique, les municipalités peuvent fixer des lignes directrices pour ces items, comme imposer une limite à la couverture des coûts du logement. Le budget de référence est devenu à la fois un maximum et un minimum. Certaines municipalités étaient plus généreuses avant qu'il ne soit instauré. En outre, les différentes dépenses ne sont pas correctement actualisées, notamment en fonction de l'augmentation des coûts de la santé, du logement, de l'énergie. Cette méthode a fait l'impasse sur la participation de personnes en situation de pauvreté. De plus, ce budget de référence n'est pas lié au seuil de 60% du revenu médian. Les montants ne sont pas assez élevés pour garantir une pleine participation à la société contemporaine. La situation des populations vulnérables est rendue plus difficile encore par la tendance actuelle de réduction des budgets sociaux.

DES PISTES POUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES: L' EXEMPLE DE LA STRATÉGIE PENSIONS

Le caractère adéquat est un concept central dans le débat politique sur les pensions au niveau de l'UE.

A l'échelon européen et dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC) appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, une stratégie relative aux pensions est mise en œuvre parallèlement à la stratégie Inclusion sociale et à la Stratégie Santé et Soins de longue durée.

La stratégie européenne relative aux pensions s'organise autour des objectifs d'**adéquation** et de **pérennisation financière** des mécanismes de pensions. La stratégie vise à affronter les menaces que font peser sur l'avenir des pensions l'évolution démographique et la persistance de risques élevés de pauvreté dans la population âgée de nombreux États membres (vous trouverez plus d'informations à ce propos sur la page web de la Commission européenne consacrée au sujet[42]).

Alors que l'aspect de pérennisation semble dominer le débat en cours sur les réformes nationales des pensions, les organisations qui représentent les intérêts des personnes âgées insistent sur le fait que le caractère adéquat des revenus des populations âgées doit rester l'objectif premier de tout modèle des pensions (voir le site web de la Plateforme européenne des personnes âgées, AGE[43]). De plus, dans un contexte de crise, les organisations de personnes âgées rappelent le rôle de l'État dans la garantie de pensions adéquates pour tous, pour lesquelles les cotisations individuelles sont completées par une composante efficace de solidarité.

Dans ce cadre, la Plate-forme AGE dans sa prise de position de 2009 sur les pensions *Garantir des pensions adéquates pour tous dans l'UE – une responsabilité partagée pour la société*[44], répète avec une urgence renouvelée ses demandes:

- *D'une architecture des pensions équilibrée et diversifiée, dotée de mécanismes statutaires adéquats et fiables (ce qu'on appelle le premier pilier);*
- *D'une sécurité renforcée des indemnités individuelles dans les mécanismes de financement des pensions;*
- *De mesures visant à assurer le maintien des travailleurs âgés dans leur emploi et l'accès à un emploi de qualité pour ceux qui recherchent un emploi;*

42. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=fr
43. www.age-platform.eu
44. Disponible en anglais à l'adresse: www.age-platform.eu/en/age-policy-work/social-protection/age-position-statements

- *D'un accent placé sur la lutte contre les inégalités existantes entre les hommes âgés et les femmes âgées en matière de revenus, afin d'éviter de créer de nouvelles sources d'inégalités pour les générations à venir;*
- *De soutenir les personnes ayant des carrières professionnelles plus courtes ou atypiques, afin qu'elles se constituent un droit à la pension suffisant.*

Par ce biais, la Plate-forme AGE insiste sur la nécessité de garantir que toute future réforme des pensions – lorsqu'il s'agira de rapprocher les cotisations et les indemnités – se fera de manière appropriée et socialement juste.

Exiger que les revenus des pensions soient adéquats revêt une importance particulière dans une UE où les personnes âgées de plus de 65 ans ont le taux de risque de pauvreté le plus élevé, dans toutes les catégories d'âge, dans 15 États membres sur 27[45]. D'après la Plate-forme AGE, ces chiffres exigent des recommandations spécifiques afin d'apporter une réponse politique à la situation des groupes de personnes âgées les plus vulnérables, comme les femmes âgées, les personnes isolées, les migrants ou les personnes handicapées:

- *Les États membres devraient garantir un revenu minimum pour les personnes âgées au moins équivalent au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian national équivalent d'un ménage, dans le but de promouvoir leur inclusion sociale et leur autonomie.*
- *Les États membres devraient faire référence à l'Article 1 de la Charte européenne des Droits Fondamentaux, relatif à la dignité humaine, lors de l'élaboration des mécanismes de pensions (le droit à un revenu minimum adéquat devrait être reconnu comme un élément fondamental et nécessaire à une vie dans la dignité et l'indépendance).*
- *Les États membres devraient cotiser au nom de ceux ou de celles qui sont sans emploi, malades ou qui s'occupent d'un enfant ou d'un âgé dépendant, lorsqu'on encourage ou qu'on impose des fonds de pensions privés.*
- *Les États membres devraient se doter de mécanismes de filet de sécurité exhaustifs, permettant aux personnes âgées de vivre dans la dignité.*
- *Les États membres devraient assurer une indexation adéquate afin de permettre aux retraités de suivre le rythme de l'avancée de la société et de leur éviter de sombrer petit à petit dans la pauvreté. Les méthodes d'indexation devront être fixées par les parties prenantes concernées au niveau national, en fonction du contexte économique.*

L'exemple de la Méthode ouverte de coordination appliquée aux pensions est particulièrement éloquent: il est possible et opérationnel de placer le caractère adéquat au cœur de la formulation des politiques; cela permet de combiner promotion d'une approche basée sur les droits et réponse à des besoins spécifiques.

45. Voir les indicateurs concernant l'inclusion sociale sur le site d'Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_and_social_policy_indicators/omc_social_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand

LA QUESTION DU CARACTÈRE ADÉQUAT DU REVENU MINIMUM DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AUJOURD'HUI

EXEMPLES DE RÉFORMES NATIONALES

Dans la période actuelle, souvent dans le contexte de la mise en œuvre de politiques d'inclusion active, plusieurs États membres de l'UE ont mené à bien ou ont entamé un débat sur une réforme des mécanismes actuels de revenu minimum. Ont-ils pris en compte, dans ce processus, les défis de l'adéquation? De quelle manière? Qui a jugé de ce qui était adéquat, et pour quelles raisons?

Nous vous présentons ci-dessous quatre de ces processus de réforme nationale (France, Autriche, Finlande et Belgique). Ces analyses sont l'œuvre des réseaux nationaux d'EAPN.

EAPN observe que **les réformes en cours des mécanismes de revenu minimum sont dominées par l'objectif d'intégration sur le marché du travail. L'objectif d'une vie dans la dignité est rarement mentionné**. Cependant, dans certains cas, la question du caractère adéquat a pu être posée en marge des débats, ouvrant des fenêtres d'opportunité pour faire progresser cette question.

5.1. La Création du "revenu de Solidarité active" (rSa) en France:

la mise en œuvre de la stratégie pour l'inclusion active

Contexte général: l'échec des précédents systèmes de revenu minimum dans leur objectif de réinsertion professionnelle

Le RMI (une aide au revenu combinée à une allocation de demandeur d'emploi) a existé pendant une vingtaine d'années en France (1988). Il a bien rempli sa fonction première: offrir aux plus de 25 ans un minimum de ressources indispensables pour survivre. Mais sa deuxième mission, d'aide à l'insertion sociale et professionnelle, n'a que partiellement réussi.

Aussi le Gouvernement a-t-il voulu le modifier pour *"activer des dépenses passives"*, c'est à dire créer un lien plus fort entre l'allocation et l'insertion professionnelle.

L'outil politique – le statut et le processus actuels: la création du rSa ("revenu de Solidarité active")

Le rSa est le nouveau régime de revenu minimum qui remplace le système précédent (appelé RMI).

La législation a été votée après une période d'expérimenation dans différents départements en décembre 2008; elle est entrée en vigueur le 1er juin 2009.

Plus récemment (octobre 2009), le rSa a été rendu accessible aux jeunes de moins de 25 ans, pour autant qu'ils aient travaillé pendant au moins deux ans sur les trois années précédentes. Auparavant, le rSa n'était pas accessible pour les personnes de moins de 25 ans.

Des personnes en situation de pauvreté ont participé aux travaux préparatoires à la création du rSa, dans le cadre d'un vaste mécanisme de gouvernance impliquant tous les acteurs clés.

Principaux éléments: qu'est-ce qui change?

Le rSa consolide le dispositif d'intéressement au travail: les travailleurs pauvres pourront cumuler en partie leur salaire et une allocation.

Le niveau du revenu minimum n'est pas relevé.

Comment aborde-t-on le caractère adéquat?

L'objectif de la réforme est de résoudre le problème de la pauvreté au travail, et d'encourager les bénéficiaires du revenu minimum à la reprise d'emploi. **Le caractère adéquat n'est pas abordé sous l'angle de ce qui est nécessaire pour une vie décente, mais sous l'angle de ce qui semble être une "juste" rétribution pour les personnes participant au marché de l'emploi.**

Les atouts et inconvénients de la réforme

Le rSa représente un progrès indéniable pour les travailleurs pauvres qui vont gagner un peu plus d'argent.

Mais les associations avaient demandé une **augmentation du RMI de 25% sur 5 ans**, **de la même manière que les revenus des personnes handicapées et des personnes âgées ont été augmentés. Elles avaient ainsi demandé une indexation de son montant sur le coût de la vie. Cela n'a pas été accepté** et c'est bien regrettable car le pouvoir d'achat lié au RMI a diminué considérablement en comparaison avec le salaire minimum.

Le grand reproche que font les associations au rSa est de ne pas améliorer la situation des personnes les plus en difficulté et les plus éloignées de l'emploi. Pour ces personnes, rien de nouveau n'est fait et elles seront moins aidées que les personnes les moins en difficulté, celles qui ont déjà un travail.

EAPN France regrette aussi l'absence d'inconditionnalité du rSa: les personnes peuvent subir des sanctions en cas de non respect de leur contrat d'insertion ou de refus de deux offres d'emploi correspondant à leur profil.

Pour plus d'information, contacter:
Bruno Groues, UNIOPSS, EAPN France
bgroues@uniopss.asso.fr

5.2. Autriche: une nouvelle loi sur le revenu minimum sous condition de ressources

Les faiblesses de l'actuel système décentralisé

Les aides relevant de la sécurité sociale, telles que les aides sociales, les allocations versées aux personnes handicapées, la prise en charge des coûts des maisons de retraite et des centres d'hébergement et de soins sont non-contributives; elles relèvent de la composante de "dernier recours" du système de sécurité sociale autrichien. Financées par l'impôt général, elles visent à offrir **un minimum de survie en cas de nécessité ou d'urgence**.

L'aide sociale la plus importante **(Sozialhilfe**) est définie, mise en œuvre et gérée par les provinces fédérales (Bundesländer).

Si la constitution autrichienne prévoit que chaque province possède sa propre loi en matière d'aide sociale (Sozialhilfegesetz), il existe certains **principes de base communs:** l'aide sociale est octroyée aux individus en cas de nécessité, lorsque leurs ressources propres et les versements de tiers ne suffisent plus pour vivre dans la dignité. L'éligibilité dépend des ressources du ménage; les autres membres de la famille doivent apporter une aide financière. Toutes les ressources sont prises en considération dans les plafonds de revenus et de moyens (à l'exception des allocations familiales). Si les circonstances le permettent, les aides doivent être remboursées une fois que le bénéficiaire ne reçoit plus les aides sociales (bien que toutes les provinces n'appliquent pas ce règlement).

Il n'existe aucune norme minimale pour la plupart des aides sociales ainsi que pour les prestations sociales. En conséquence, plus de la moitié des allocations de chômage et plus de 80% des aides sociales sont inférieures au "Ausgleichszulagenrichtsatz" (une aide versée en complément des petites pensions afin de les relever jusqu'à un certain niveau).

Le recours aux aides sociales est **fortement stigmatisé**, **et l'information concernant les critères d'éligibilité est largement insuffisante**. Les chercheurs dans le domaine social estiment que **le taux de non-recours s'élève à 50%.**

En outre, une étude réalisée par EAPN Autriche montre de graves défaillances dans la distribution des aides sociales. 17% des ONG interrogées signalent des cas de refus par les services d'aide sociale de demandes d'aides sociales, tandis que 47% ajoutent que l'accès aux aides sociales n'a été autorisé qu'après intervention d'une ONG et que, souvent, le montant versé était inférieur à la norme définie dans la loi relative aux aides sociales.

Un nouveau mécanisme national de revenu minimum sous condition de ressources

Les principaux objectifs du nouveau modèle de système de revenu minimum sous condition de ressources (*'Bedarfsorientierte Mindestsicherung'*) sont la **mise en œuvre de normes minimales et un meilleur accès aux transferts sociaux**, y compris une amélioration du taux de recours. Il ne remet pas en question les principes centraux du système social autrichien (par exemple, il insiste sur l'accès au marché de l'emploi et sur le principe de prise en compte de la situation au niveau du ménage).

Le processus d'introduction d'un système unique de revenu minimum sous condition de ressources pour l'ensemble du territoire autrichien a débuté il y a quelques années par des négociations sur le caractère adéquat du niveau du revenu et sur les composantes d'un système de revenu minimum.

L'ancien gouvernement avait organisé une série de conférences afin de discuter de la conception d'un revenu minimum sous

condition de ressources. Le nouveau gouvernement a adapté le plan originel et en a réduit le champ d'action sans organiser de débat public.

Si EAPN Autriche n'a pas été directement impliqué dans le façonnage de la réforme, le réseau national a saisi l'opportunité de la préparation de cette loi pour faire campagne pour le revenu minimum tel qu'il le promouvait, ceci dans le cadre de la campagne du réseau européen EAPN. Le réseau a produit des contributions et des évaluations en relation avec la réforme, notamment via des communiqués de presse, des débats publics et une participation à différents évènements publics.

Actuellement, le système de revenu minimum en Autriche fait l'objet de négociations entre le gouvernement national et les gouvernements fédéraux. Il devrait entrer en vigueur en septembre 2010.

Qu'est-ce qui change?

- *La création d'un système national de revenu minimum, qui synchronise les systèmes fédéraux existants;*
- *Des règlements normalisés pour le revenu minimum en Autriche (conditions, règles en matière de récupération, niveau commun de revenu minimum, règles de procédure);*
- *Intégration des bénéficiaires dans le système d'assurance santé;*
- *Diminution du revenu minimum allant jusqu'à 50% si la personne est considérée comme "non disposée à travailler";*

Comment le caractère adéquat est-il abordé?

En vertu du projet actuel, le système de revenu minimum devrait **couvrir les frais de logement et le coût de la vie**. En outre, il devrait couvrir les coûts d'éventuels traitements médicaux et permettre l'inclusion sociale et culturelle. Une personne célibataire aurait droit à €744 (12 fois par an), c'est-à-dire €200 de moins que le seuil de pauvreté (€951 par mois en 2008).

Le caractère adéquat n'est pas l'objectif premier de la réforme, mais EAPN Autriche a toujours plaidé en faveur d'un débat public à ce propos.

Les atouts et inconvénients

La réforme ouvre droit à une assurance santé à tous les bénéficiaires;

Elle ne prévoit une obligation de remboursement des aides que lorsqu'il y a accès à l'emploi;

Elle vise l'harmonisation des différents systèmes fédéraux.

Toutefois, certains aspects ne donnent pas entière satisfaction:

- *La réforme ne prévoit pas un montant suffisant pour couvrir les frais de loyer et les coûts de l'énergie;*
- *Elle ne couvre pas les coûts liés à certains besoins spécifiques;*
- *Le niveau du revenu minimum restera encore largement inférieur au niveau de pauvreté;*
- *L'aide sera toujours versée aux ménages plutôt qu'aux individus;*
- *Elle prévoit toujours une conditionnalité punitive en cas d'indisponibilité à l'emploi.*

Pour plus d'informations, veuillez contacter: Verena Fabris (verena.fabris@volkshilfe.at), EAPN Autriche, (www.armutskonferenz.at)

5.3 Finlande: la réforme des pensions et des aides sociales en 2011

Contexte général

Le système de protection sociale actuel comprend un large éventail de prestations de sécurité sociale crées et amendées au fil des décennies. Dans un contexte marqué par le vieillissement de la population et par la mondialisation, ce système n'est pas considéré comme équitable, ni complet ni suffisamment incitatif.

Le programme du gouvernemental actuel adopté le 19 avril 2007 prévoit une réforme progressive de tout le système de protection sociale.

Plus d'informations sur: www.stm.fi/en/strategies_and_programmes/sata

L'outil politique et le processus

La réforme a pour objet de faciliter l'acceptation des offres d'emploi, de réduire la pauvreté et de garantir un revenu minimum adéquat dans toutes les circonstances de la vie. Elle poursuit également un objectif de simplification et de clarification du système de protection sociale.

La réforme est préparée par la commission SATA, constituée de représentants des administrations concernées, de partenaires sociaux et de représentants du troisième secteur.

Cette commission a présenté ses propositions de lignes directrices en vue d'une grande réforme en janvier 2009.

Qu'est-ce qui change?

Les propositions de la commission concernent la totalité du système national de sécurité sociale. Toutefois, deux des recommandations ont déjà été adoptées par le gouvernement. Elles concernent toutes deux le caractère adéquat du revenu minimum:

- *L'introduction d'une* **pension garantie,** *afin que les petites pensions atteignent un niveau raisonnable (€685 par mois à ce jour) à partir de mars 2011.*
- *Les prestations sociales de base (aide minimale, allocations familiales, subventions pour la prise en charge à domicile) seront* **liées à l'indice des prix à la consommation**. *La première augmentation de l'indice entrera en vigueur le 1er mars 2011.*

Voir: www.stm.fi/en/income_security

Comment le caractère adéquat est-il abordé?

Le caractère adéquat du revenu minimum est **l'un des premiers objectifs de la réforme. Il découle de la Constitution**, qui stipule que tout le monde à droit à une indemnité de subsistance et à une prise en charge de base ainsi qu'à un revenu minimum garanti en cas de chômage, de maladie ou de handicap. Cela s'applique également au grand âge, à la naissance d'un enfant ou à la perte d'un soutien de famille.

Le concept d'adéquation n'est pas encore défini. Selon la commission, une comparaison avec le niveau de revenu et le niveau de vie en général pourrait servir de référence; cependant, ce que l'on considère comme un niveau de vie adéquat se base toujours sur un jugement de valeur et est dès lors soumis à une décision politique.

La commission propose une règle prévoyant **une évaluation, par le gouvernement, du caractère adéquat des prestations sociales de base tous les quatre ans.** Pour ce faire, il devrait se baser sur l'évolution des niveaux généraux de revenu et tenir compte de la durabilité de l'économie publique, de la durabilité sociale et d'autres conditions liées à l'évolution moyenne de la société.

Les atouts et inconvénients

Les recommandations mentionnées ci-dessus sont pertinentes et importantes, mais elles restent insuffisantes. Il est essentiel de relever le niveau des prestations sociales de base afin d'améliorer la situation critique des personnes les plus en difficulté. Faute de quoi, la pauvreté relative et l'exclusion sociale ne pourront qu'augmenter.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Kirsi Vaatamoinen (kirsi.vaatamoinen@stkl.fi)

EAPN Finlande c/o Fédération Finlandaise de la Protection Sociale et de la Santé, www.eapn-fin.org

5.4 Belgique: un outil général de planification contre la pauvreté

Contexte général

La Constitution belge stipule que "*chacun a le droit de vivre dans la dignité*" (Article 23).

En 2006, 14,7% (soit 1 470 000 personnes) de la population belge se trouvaient sous le seuil de pauvreté.

Le montant actuel des régimes de revenu minimum (726 euros par mois pour une personne isolée), appelé "revenu d'intégration sociale", **se situe en dessous du seuil de pauvreté** (878 euros par mois pour une personne isolée en 2009).

Un service public de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a vu le jour en 1999.

Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Un plan de lutte contre la pauvreté a été adopté par le niveau national en juillet 2008 pour la période 2009, 2010 et 2011; il marque l'aboutissement d'un processus participatif: tous les ministères (des 6 gouvernements belges) et tous les acteurs de la société civile, y compris EAPN Belgique, ont été consultés. Le réseau belge a participé activement à ce processus dans le cadre duquel il a toujours bénéficié d'un statut consultatif privilégié.

Qu'est-ce qui change?

Une série de mesures de lutte contre la pauvreté réparties autour de 6 objectifs principaux:

- *Un revenu permettant aux personnes de planifier leur avenir;*
- *Une garantie du droit à la santé;*
- *L'emploi en tant que source d'intégration sociale et de bien-être;*
- *L'accès au logement;*
- *Un accès guaranti à l'énergie;*
- *Un accès pour tous aux services publics.*

Comment le caractère adéquat est-il abordé?

Même si le mot "adéquation" n'est pas utilisé comme tel, la question du caractère adéquat transparaît dans les différents objectifs du plan. Une première série de mesures vise directement à relever le niveau des revenus. Le premier objectif ("*un revenu permettant aux personnes de planifier leur avenir*") vise l'augmentation du pouvoir d'achat par le biais d'une augmentation des aides sociales, des pensions minimales et des allocations familiales.

Une deuxième série de mesures vise à "*garantir l'accès pour tous à l'énergie*", avec la mise au point de "tarifs sociaux" dans le domaine de l'énergie.

Une dernière série de mesures a pour objectif de garantir "*l'accès pour tous aux services publics*". Cette série comporte des mesures relatives à des tarifs sociaux pour les services de téléphonie, à la lutte contre la fracture numérique et à des tarifs réduits pour l'accès à internet.

Le relèvement des aides sociales (y compris le revenu d'intégration sociale*)* au niveau du seuil de pauvreté a été proposé par le Secrétaire d'État lors de la préparation du programme fédéral, mais la mesure n'a pas été reprise par le gouvernement.

Les atouts et inconvénients

Suite à la réforme, un consensus a vu le jour entre différents acteurs, y compris le Secrétaire d'État, sur la nécessité de relever les bénéfices sociaux afin de respecter la dignité humaine.

Le dossier a progressé étape par étape; une étape importante a été l'émergence d'un consensus public.

Des progrès concernant le caractère adéquat peuvent être accomplis en relevant le niveau des revenus minimums mais aussi par des actions visant à élever concrètement le niveau de vie des personnes en situation de pauvreté.

Mais, en fin de compte, la disponibilité des budgets publics reste le critère ultime.

Pour plus d'information, veuillez contacter: Ludo Horemans,
ludo.horemans@antwerpen.be

EAPN Belgique, www.bapn.be

CONCLUSION

Il apparaît de plus en plus clairement qu'il est urgent de réformer les mécanismes actuels de revenu minimum au sein de l'Union européenne. Tant le monde de la recherche que les acteurs de terrain s'accordent sur le fait que les régimes actuels ne garantissent pas l'accès à une vie décente. Cet échec représente une menace pour la cohésion sociale.

De plus en plus d'acteurs tentent de s'attaquer à cette problématique. De petites étapes sont franchies. Cette tendance apparaît dans les projets visant à donner un sens concret au concept de caractère adéquat et dans les débats politiques sur la réforme des régimes actuels de revenu minimum.

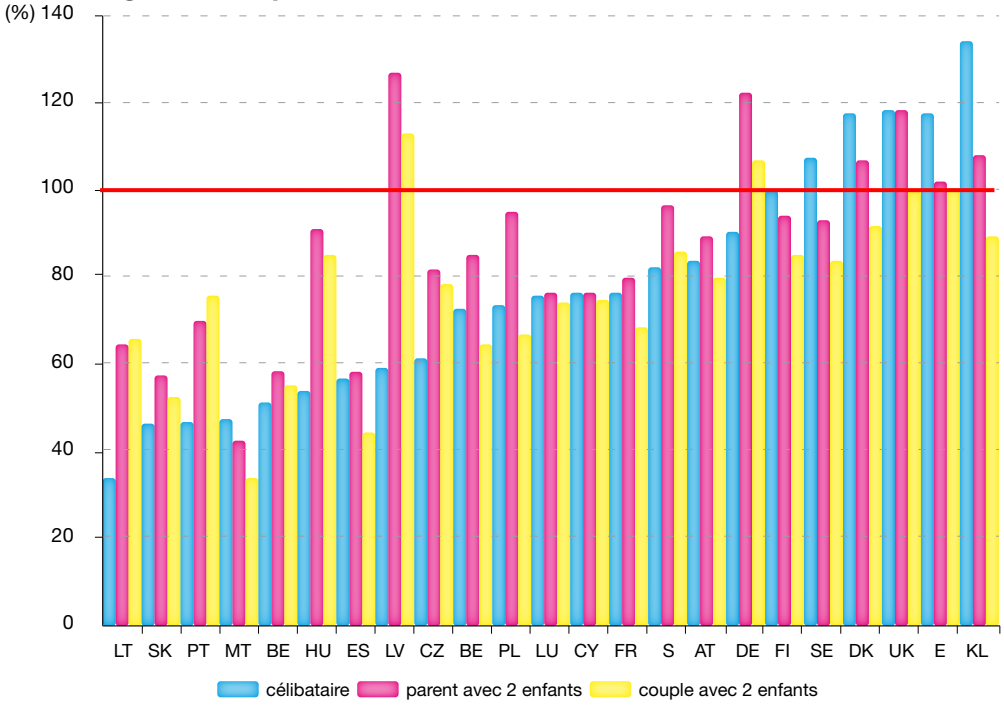
La dimension européenne pourrait jouer un rôle essentiel de catalyseur et permettre d'avancer sur cette question, pour autant que les États membres acceptent de mettre en œuvre l'engagement pris en 1992 en faveur *"d'un droit fondamental à des ressources et à des prestations suffisantes"*.

Les recommandations contenues dans le rapport du Réseau européen d'experts nationaux indépendants (cf Annexe 2) proposent une avancée importante.

Le caractère adéquat du revenu minimum est au cœur des préoccupations d'EAPN. www.adequateincome.eu est le site internet spécifique consacré à la campagne qu'EAPN mène sur un revenu minimum adéquat pour tous. Vous y trouverez des informations détaillées sur la question ainsi que sur les actions menées dans le cadre de la campagne.

Annexe 1: Revenu net des bénéficiaires de l'assistance sociale (2006)[46]

Revenu net des bénéficiaires de l'assistance sociale comparé au seuil de risque de pauvreté pour 3 types de familles sans emploi, allocations au logement comprises



Ce tableau ne reprend que les pays qui disposent de bénéfices sociaux non-contributifs.

Source : projet conjoint de la Commission européenne et de l'OCDE utilisant les modèles d'Impôts-Prestations de l'OCDE.

46. Document de travail des services de la Commission. *Suivi des progrès des États membres vis-à-vis des objectifs de la Stratégie européenne pour la Protection sociale et l'Inclusion sociale*, Octobre 2008.

Annexe 2: Principales conclusions et suggestions extraites du rapport 2009 du Réseau européen d'experts indépendants sur le revenu minimum[47]

Le caractère adéquat

1. Afin de s'attaquer au manqué de clarté concernant ce qui constitue un revenu minimum adequat pour permettre une vie décente, il serait très utile que la Commission européenne et les États membres s'accordent sur des critères communs. Ces critères aideraient les États membres à garantir que leur régime de revenu minimum réponde aux exigences posées par la Recommandation du Conseil Européen de 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale et par la Recommandation de la Commission Européenne de 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi. Ces critères communs pourraient permettre d'évaluer et de suivre dans quelle mesure les États membres respectent ces recommandations. Afin de donner plus d'importance aux systèmes de revenu minimum dans le cadre de l'agenda sur l'inclusion active, il conviendrait d'envisager l'adoption d'une directive cadre européenne sur le caractère adéquat des mécanismes de revenu minimum, qui comporterait les critères convenus en commun.

2. Tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait, devraient entamer d'urgence un débat au niveau national en vue d'un consensus sur le niveau que le revenu minimum devrait atteindre dans le pays pour permettre aux personnes de vivre de manière compatible avec la dignité humaine, et pour les sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ce débat pourrait s'articuler autour des critères communs présenté dans notre première suggestion.

3. Dans une étape intermédiaire vers l'adéquation de tous les systèmes de revenu minimum, tous les États membres devraient envisager, dans un laps de temps donné (à définir au niveau national), de faire en sorte que l'effet combiné de leurs dispositions en matière de revenu minimum et des autres mesures politiques permette de relever toutes les personnes au dessus du niveau de risque de pauvreté du pays où elles vivent (c'est à dire 60% du le revenu médian national équivalent des ménages). Pareille mesure serait conforme aux dispositions prévues dans la résolution du Parlement Européen du 6 mai 2009, dans laquelle les députés européens stipulent que "la mise en œuvre de la recommandation 92/441/EEC doit s'améliorer en ce qui concerne le revenu minimum et les transferts sociaux" et que "la sécurité sociale devrait fournir un revenu minimum approprié permettant une vie digne, au moins à un niveau supérieur à celui défini comme exposant les personnes à un risque de pauvreté, et être suffisante pour permettre aux personnes d'échapper à la pauvreté". Les avancées dans la réalisation de cet objectif devraient faire l'objet d'un suivi et d'un rapport précis de la part de la Commission.

47. Voir sur: www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2009/premier-semestre-2009?set_language=fr

Indexation

4. Tous les pays ne disposant pas encore d'un mécanisme efficace et transparent d'indexation annuelle de la valeur de leur système national de revenu minimum devraient envisager de s'en doter. Ce mécanisme devrait garantir que les systèmes de revenu minimum suivent l'inflation ainsi que les augmentations du niveau de vie. La Commission pourrait utilement soutenir l'échange de connaissances et de bonnes pratiques sur les mécanismes effectifs et opportuns d'indexation entre les États membres de l'UE.

Couverture

5. Les États membres qui disposent de systèmes très complexes devraient envisager de les simplifier et de développer des systèmes plus intégrés.

6. Les pays dont les systèmes de revenu minimum ne couvrent pas d'importants groupes en situation de pauvreté, comme les sans-abri, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants sans-papiers et les Roms, devraient envisager de réformer leur système pour y inclure ces groupes.

Non-recours

7. Tous les pays qui n'en disposent pas encore devraient instaurer un suivi des niveaux de non-recours et de ses causes; ils devraient également envisager d'introduire des stratégies visant à réduire le taux de non-recours, ainsi que des mécanismes de suivi de leur efficacité. A ce propos, au niveau central, on pourrait utiliser les registres de l'administration pour repérer les ménages menacés par la pauvreté et les contacter de manière proactive pour vérifier leur éventuelle éligibilité au revenu minimum. Dans les pays où les administrations sont mal équipées, des stratégies pourraient prévoir des initiatives visant à renforcer leurs capacités (au niveau national et/ou infranational en fonction de ce qui est le plus pertinent) afin de mettre en oeuvre des systèmes de revenu minimum de manière efficace et transparente. En outre, il serait important de garantir la cohérence dans l'interprétation des critères d'éligibilité afin d'éviter discrimination et racisme dans l'attribution du revenu minimum.

8. La Commission, en collaboration étroite avec les États membres, pourrait utilement recueillir et diffuser les exemples de stratégies réussies, mises au point par les États membres pour augmenter le taux de recours.

Facteurs dissuasifs

9. La Commission, en collaboration étroite avec les États membres, pourrait également recueillir et diffuser les bonnes pratiques des États membres qui relèvent un double défi: a) Garantir l'efficacité des systèmes de revenu minimum en éliminant les éléments qui n'incitent pas au travail et garantir à ceux qui travaillent des revenus les protégeant de la pauvreté; b) Garantir des revenus minimums adéquats. Ceci est essentiel pour éviter que certaines personnes restent à l'écart du système.

Mettre en lien les 3 piliers de "l'inclusion active"

10. Les États membres moins avancés devraient envisager de mettre en place une approche plus systématique visant à cibler les mesures d'activation sur le marché de l'emploi au profit des bénéficiaires du revenu minimum, à leur permettre de participer aux mesures d'activation et à développer des systèmes d'aide plus personnalisés et plus intégrés. Une offre de services d'aide de qualité devrait être considérée comme aussi importante que le recours aux sanctions et aux incitations financières.

11. Les États membres qui ne le font pas encore devraient privilégier l'accès à des services de qualité pour les bénéficiaires

des systèmes de revenu minimum; ils devraient également envisager de meilleurs mécanismes de suivi des progrès en la matière.

12. La Commission, en collaboration étroite avec les États membres, pourrait utilement recueillir les exemples de bonne pratique venant des États membres qui lient les systèmes de revenu minimum aux mesures d'activation sur le marché de l'emploi et à l'accès à des services de qualité. Dans ce cadre, il serait utile de recueillir les exemples de bonnes pratiques en matière d'approches coordonnées au niveau local, au travers d'initiatives telles que les "guichets uniques". A nouveau, il s'agit d'un domaine où l'échange de connaissances et de bonnes pratiques devrait être encouragé.

Suivi et rapport

13. Dans le contexte de la MOC sociale et de la Recommandation sur l'inclusion active de 2008, le Comité sur la Protection Sociale devrait envisager la mise en place d'un système transparent de suivi et de rapports réguliers sur le rôle joué par les systèmes de revenu minimum en tant que garants, pour tous les citoyens, de l'accès aux ressources et aux services nécessaires pour mener une vie décente.

14. Afin d'aider les États membres et la Commission dans cet exercice régulier de rapports, il conviendrait d'améliorer le rôle du Système européen d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale (MISSOC) afin qu'il recueille systématiquement les évolutions des systèmes de revenu minimum et qu'il fournissent des tableaux comparatifs reprenant les caractéristiques des systèmes de revenu minimum au sein de l'UE.

15. Dans le suivi du caractère adéquat, de la couverture, de la mise en œuvre effective et du recours effectif des mécanismes de revenu minimum et des services d'aide sociale, les États membres qui ne le font pas encore pourraient utilement mettre au point des procédures de participation active des bénéficiaires dans le suivi régulier de ces systèmes.

Crise économique et financière

16. A la lumière de la crise économique et financière, la Commission et les États membres devraient réfléchir à de meilleures manières de garantir que le rôle essentiel joué par les systèmes de revenu minimum, en tant que protecteur des plus vulnérables et stabilisateur économique important en temps de crise, fasse partie intégrante du travail de suivi et de rapport sur la crise.

Annexe 3: Principaux documents et projets relatifs au revenu minimum adéquat

Documents officiels de l'Union européenne

Rapport de synthèse des experts nationaux sur les mécanismes de revenu minimum dans les États membres de l'UE, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009, ainsi que les rapports des experts nationaux; disponibles sur **site web de l'examen par les pairs en matière de protection sociale**.

Résolution (non-législative) du Parlement européen sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, mai 2009:

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+V0//FR

Conclusions du Conseil sur des principes communs d'inclusion active pour combattre plus efficacement la pauvreté du 17 décembre 2008:

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/104797.pdf

Document de travail des services de la Commission. *Suivi des progrès des États membres vis-à-vis des objectifs de la Stratégie européenne pour la protection sociale et l'inclusion sociale*, octobre 2008:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/omc_monitoring_en.pdf

Tendances, développements récents, inclusion active et ressources minimums, **Rapport de synthèse de l'évaluation indépendante** basée sur les rapports nationaux des experts indépendants, premier semestre 2006.

www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2006/premier-semestre-2006?set_language=fr

Recommandation du Conseil de 1992, 92/441/EEC *"sur des critères communs en matière de ressources et de prestations suffisantes dans les mécanismes de protection sociale"*:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:FR:HTML

Direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, **page web consacrée à la Méthode ouverte de coordination**:

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=fr

La base de données du **Système européen d'Information mutuelle sur la Protection sociale (MISSOC)** propose une série de tableaux comparatifs sur les mécanismes de protection sociale dans l'UE. Cependant, la comparabilité des mécanismes nationaux de revenu minimum se heurte à l'absence de définition commune. Voir: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=fr

Campagne, réseaux, projets d'ONG

Campagne d'EAPN en faveur de systèmes de revenu minimum adéquat, comportant des liens vers des documents de référence et le site d'EAPN sur l'évolution des politiques de revenu minimum.

Consultez: www.adequateincome.eu et www.eapn.eu

Le **Basic Income Earth Network (BIEN)** est un réseau international faisant le lien entre les personnes et les groupes intéressés par le débat sur le revenu de base; il suscite partout dans le monde des débats sur le thème. Consultez: www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html

Le **European Consumer Debt Network** participe à un projet transnational dont le but est de promouvoir la définition et l'utilisation de budgets normalisés partout dans l'UE comme instrument clé dans la lutte contre l'exclusion sociale: www.ecdn.eu

Expérience du **"Vincentian partnership for justice"** en Irlande en matière de budgets normalisés: www.budgeting.ie

Projet de la Fondation **Joseph Rowntree** illustrant le coût d'une couverture des produits et services de base pour diverses catégories de ménages: www.minimumincomestandard.org

Projet transnational sur les normes sociales

www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standards-across-the-european-union

Projet belge

(documents en néerlandais):

www.menswaardiginkomen.be

Voir également la presentation: http://onderzoek.khk.be/domein_SociaalEconomischBeleid/documents/PPTbudgetstandaard-BereniceStorms.pdf

Depuis 1990, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) est un réseau indépendant d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les États membres de l'Union européenne.

Cet explicatif a été rédigé par Claire Champeix, du Secrétariat d'EAPN avec l'aide du Groupe de travail d'EAPN sur l'Inclusion sociale et de Sian Jones, du Secrétariat. Le document se base sur les publications de plusieurs chercheurs dans le domaine de la pauvreté et de l'inclusion sociale. Les références détaillées de leurs publications se trouvent dans les notes de bas de page et dans la partie "bibliographie". Nous aimerions également remercier Eric Marlier et Hugh Frazer pour leurs commentaires particulièrement utiles.

EAPN. La reproduction est autorisée à condition que la source soit dûment mentionnée. Juillet 2010.

EAPN

EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK