

Document de travail sur une directive-cadre relative au revenu minimum

RÉDIGÉ PAR ANNE VAN LANCKER POUR EAPN

SEPTEMBRE 2010

LE PROJECT

- **Un revenu minimum adéquat pour vivre dans la dignité est un droit fondamental et un prérequis dans le processus d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale.**
- **En contradiction avec une Recommandation adoptée par le Conseil en 1992, la plupart des régimes existants de revenu minimum ne garantissent pas un revenu adéquat pour tous et pour toutes. Dans certains pays, il n'y a même pas de régime de revenu minimum national.**
- **EAPN est d'avis que, pour progresser concernant le revenu minimum, la méthode ouverte de coordination dans le domaine social doit être complétée par un instrument européen susceptible de contraindre les Etat membres.**
- **EAPN pense qu'il n'est pas seulement nécessaire d'adopter une directive-cadre européenne sur le revenu minimum, mais que cela est possible et faisable.**
- **Nous développons cette position dans le présent document, qui fera l'objet d'une discussion lors de la conférence intitulée « Jeter les bases d'une Europe plus juste, garantir à tous un revenu minimum adéquat », qu'organisent EAPN et le Réseau belge de lutte contre la pauvreté le 24 septembre.**
- **Une version définitive du présent document sera publiée au cours de l'automne, sur base des conclusions des débats.**

Remerciements

Le présent projet s'inscrit dans le programme de travail du groupe de travail d'EAPN sur l'inclusion active ; il s'appuie sur travail réalisé au sein de ce groupe, ainsi que sur ses contributions spécifiques au cours de la réalisation de ce projet.

EAPN présente ses remerciements à Eric Marlier et à Hugh Frazer pour leurs commentaires particulièrement utiles qu'ainsi qu'à Anne Van Lancker pour son expertise et son travail dévoué.

TABLE DES MATIERES

1^{ère} PARTIE. JUSTIFICATION ET CONTEXTE	4
2. LA QUESTION DE LA BASE JURIDIQUE.....	6
3. QU'EST QU'UN REVENU MINIMUM ADEQUAT?.....	8
4. PREFIGURATION D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LE REVENU MINIMUM : QUELQUES PISTES DE CONTENU ET DE FORME	11
2^{ème} PARTIE. DOCUMENT DE TRAVAIL SUR UN PROJET DE DIRECTIVE-CADRE RELATIVE AU REVENU MINIMUM ADEQUAT	15

1^{ère} PARTIE. JUSTIFICATION ET CONTEXTE

1. POURQUOI UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LE REVENU MINIMUM ADEQUAT AU SEIN DE L'UE?

La **recommandation du Conseil 92/441/EEC** sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale a marqué une étape importante dans la reconnaissance par tous les Etats membres de l'UE d'un droit fondamental des personnes à des ressources et à une aide sociale suffisantes pour vivre dans la dignité. Elle définit également des orientations et des principes communs pour la réalisation de ce droit fondamental. Toutefois, la mise en œuvre de cette recommandation dans toute l'UE laisse encore fortement à désirer.

Des avancées ont été réalisées concernant le revenu minimum adéquat avec l'adoption par le Conseil EPSCO de décembre 2008 de la **recommandation de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi**. Cette recommandation place l'objectif d'atteindre un niveau adéquat d'aide au revenu sur un pied d'égalité avec les objectifs d'une part d'un lien avec des marchés de l'emploi inclusifs et d'autre part d'accès à des services de qualité, et plus particulièrement des services sociaux de qualité.

Le rapport commandé par la Commission Européenne au **réseau européen des experts nationaux indépendants en inclusion sociale**, portant sur les régimes de revenu minimum de tous les Etats membres de l'UE et publié en octobre 2009¹, montre que la plupart des Etats membres disposent d'une forme de système de revenu minimum, mais que la couverture, la portée et l'efficacité de ceux-ci varient grandement. L'inadéquation des montants dans la plupart des Etats membres est l'une des principales sources de préoccupations : le rapport montre clairement que, dans la plupart des Etats membres, les systèmes de revenu minimum ne parviennent pas à sortir les personnes de la pauvreté, que les montants des revenus minimum n'ont pas été alignés sur l'augmentation des salaires ou du niveau de vie et que le « non-recours » pose un problème majeur. **Le rapport présente une série de propositions d'actions importantes**, à mener notamment au niveau européen. Il préconise que la Commission et les Etats membres s'accordent sur des critères communs relatif au caractère adéquat du revenu minimum et qu'il soit envisagé d'adopter une directive-cadre européenne, qui porterait sur le revenu minimum adéquat et reprendrait les critères communs convenus. Le rapport présente également une série de recommandations détaillées portant sur les actions devant être entreprises par les Etats membres et par l'UE. Parmi celles ci, la mise en œuvre d'un calendrier au terme duquel l'effet combiné des systèmes de revenu minimum et des autres mesures politiques des Etats membres et de l'UE devrait pouvoir relever toutes les personnes au dessus du seuil de risque de pauvreté de leur pays de résidence (60% du revenu médian national équivalent des ménages). Le rapport comporte également des recommandations concernant des mécanismes effectifs et opportuns d'indexation, les taux de recours et la couverture des régimes.

En mai 2009, le **Parlement Européen**, dans sa Résolution sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi², demande au Conseil de convenir d'un objectif chiffré européen relatif aux systèmes de revenu minimum et aux systèmes contributifs de revenu de remplacement, visant à garantir une aide au revenu d'au moins 60% du revenu médian national équivalent. Selon le Parlement un calendrier pour la réalisation de cet objectif chiffré par les Etats membres devrait

¹ Frazer H. et Marlier E. (2009) Minimum Income schemes across EU Member States, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts>

² Résolution du Parlement européen du 6 Mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2000/2335(INI))

être fixé et des aides complémentaires ciblées en direction des groupes en difficulté afin de couvrir leur frais supplémentaires devraient être fournies.

Malgré les quelques résultats positifs de la méthode ouverte de coordination (MOC) appliquée à la protection sociale et l'inclusion sociale, il apparaît que des « règles non **contraignantes** » (**soft law**) **ne suffisent pas pour faire avancer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**, surtout pour ce qui concerne le droit à un revenu minimum adéquat. **Une loi contraignante (hard law)** est un complément nécessaire de la MOC afin de garantir le droit à une vie dans la dignité.

POURQUOI MAINTENANT?

2010 a été déclarée **Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**. Cette année devrait non seulement permettre de renouveler l'engagement politique en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais également de réaliser de véritables avancées en la matière. Cette année insuffle également un élan porteur et donne un coup d'accélérateur à la **campagne qu'EAPN** mène en faveur d'une directive-cadre sur le revenu minimum adéquat.

***Le contexte institutionnel et politique actuel** offre l'occasion de réaliser des avancées dans ce dossier. Le nouveau **Traité de Lisbonne** a donné un caractère contraignant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il comporte également une nouvelle clause sociale transversale qui consolide la dimension sociale de l'Union. Le Conseil européen de juin a adopté la nouvelle **stratégie européenne pour l'emploi et pour une croissance intelligente, durable et inclusive**. Désormais, elle prévoit l'engagement de promouvoir l'inclusion sociale, notamment par le biais d'une réduction de la pauvreté, avec comme objectif de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion. Il s'agit là d'un des objectifs chiffrés ambitieux figurant dans la stratégie Europe 2020³. Le Parlement Européen adoptera sa position sur les lignes directrices à l'automne. Dans sa communication sur la Stratégie Europe 2020, la Commission propose une initiative phare : "la **Plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté**", afin de garantir la cohésion économique, sociale et territoriale. Pour ce faire, elle capitalisera sur les acquis de l'actuelle Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, afin de reconnaître les droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et de mener un travail de sensibilisation pour permettre à celles-ci de vivre dans la dignité et de participer activement à la société. L'initiative phare devrait être adoptée par la Commission à la fin de l'année 2010. Lors du printemps 2011, la Commission devrait également présenter une nouvelle **communication sur l'inclusion active**, qui s'inscrirait dans le suivi de la recommandation de la Commission de 2008. La **Présidence belge du Conseil** a, pour sa part, montré une volonté politique d'avancer dans le dossier du revenu minimum adéquat, dans le cadre de ses priorités concernant la lutte contre la pauvreté au cours de la présidence. Enfin, le **Parlement européen** adoptera son propre rapport sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe », au cours de l'année.*

(A l'automne, le Parlement Européen adoptera un rapport sur la crise (rapporteur Pervenche Berès, France, S&D, vote le 6 octobre) ainsi qu'un rapport sur les lignes directrices relatives à la Stratégie Europe 2020 (rapporteur Csaba Öry, député européen hongrois, PPE.)

³ Voir Frazer H., Marlier E., Nicaise I. (2010) "A Social Inclusion roadmap for Europe 2020", Garant.

L'adoption d'une directive-cadre européenne sur le revenu minimum adéquat constituerait un signal fort et redonnerait espoir aux personnes en situation de pauvreté en Europe, car elle pourrait symboliser un engagement politique renouvelé face à l'éradication de la pauvreté. La directive-cadre pourrait représenter **un nouvel instrument juridique visant à compléter le processus européen de coordination des politiques sociales reposant sur la Plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et sur la méthode ouverte de coordination (MOC)** appliquée à la protection sociale et l'inclusion sociale. Cette dernière devrait être consolidée et redynamisée. En conséquence, nous avons **besoin** d'une directive-cadre sur le revenu minimum adéquat. Toutefois, nous devons faire la preuve qu'elle est **possible et réalisable**.

2. LA QUESTION DE LA BASE JURIDIQUE

Les sceptiques avancent l'argument selon lequel l'UE ne peut pas adopter une directive-cadre européenne sur le revenu minimum adéquat. Non seulement du fait des règles de **subsidiarité**, selon lesquelles la responsabilité de la politique sociale en général ainsi que celle des mesures spécifiques en matière de revenu, de protection sociale et d'aide sociale relève des Etats membres, mais aussi parce que, selon leur point de vue, l'Union n'est pas juridiquement compétente **pour légiférer sur** revenu minimum adéquat. En conséquence, la question de la base juridique revêt une importance capitale, car, faute d'une base juridique solide, on ne peut amorcer de discussion politique sur une directive-cadre relative à un revenu minimum adéquat.

Les Etats membres de l'UE se sont engagés en faveur des **droits sociaux fondamentaux**, définis dans une Charte sociale européenne et une Charte communautaire sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Les droits sociaux fondamentaux repris dans ces chartes sont cités explicitement dans le Traité parmi les objectifs que se sont fixés l'Union et ses Etats membres (TFUE⁴ art 151). Toutefois, cette reconnaissance ne confère aucune compétence à l'Union en la matière.

Le Traité de Lisbonne (TUE⁵ art 6§1) accorde la même valeur juridique à la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** qu'aux traités. L'article 1 de la charte stipule que la dignité humaine est inviolable. Dans l'article 34§3, 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, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. Toutefois, une compétence doit être explicitement conférée à l'Union pour agir au niveau communautaire.

Ce principe s'applique également à la nouvelle « clause sociale horizontale » ajoutée au Traité de Lisbonne (TFEU art 9), qui stipule que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et ses actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte

⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

⁵ Traité de l'Union européenne

contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Tant la Charte que la clause sociale horizontale obligent l'Union à respecter ces droits et ces clauses dans l'ensemble des mesures prises, au niveau de l'Union et des Etats membres, en vue de leur transposition et de leur mise en œuvre. Toutefois, ces dernières n'octroient pas de nouvelles compétences à l'Union Européenne.

Le Traité de Lisbonne dit clairement (TUE art 3§3) que l'Union doit combattre l'exclusion sociale et les discriminations et qu'elle doit promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les hommes et les femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Si ces objectifs montrent que l'Union s'est engagée à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à nouveau, ces engagements devraient être rapprochés d'une compétence explicite permettant d'agir par le biais d'une directive sur le revenu minimum.

Les compétences permettant de légiférer en matière de revenu minimum se trouvent dans le chapitre du Traité relatif à la politique sociale. Il est vrai que le Traité impose de nombreuses restrictions aux mesures à prendre au niveau européen en matière de sécurité sociale et de revenu du travail (ou « rémunérations »).

L'article 153,5 du TFUE exclut strictement toute compétence européenne en matière de rémunérations, ce qui doit être interprété comme la rémunération du travail dans le cadre d'une relation contractuelle. En conséquence, une directive-cadre sur le revenu minimum adéquat ne pourra pas englober de dispositions en matière de salaires minimums.

Il devient également très difficile de légiférer en matière de niveau minimum des systèmes contributifs de revenu de remplacement, bien qu'il existe une base juridique permettant à l'Union de soutenir et de compléter les activités des Etats membres dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs (TFUE art 153, 1, c). Toutefois, dans ce domaine, des mesures telles que les directives (cadres) ne peuvent être prises par le Conseil qu'à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement Européen. Les dispositions adoptées conformément à cet article ne peuvent modifier le droit des Etats membres à définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et, en conséquence, elles ne peuvent affecter considérablement leur équilibre financier. Ainsi, il deviendrait extrêmement difficile d'intégrer, dans la directive-cadre sur le revenu minimum, des niveaux minimums pour les systèmes de sécurité sociale, car cela équivaldrait à écarter le Parlement Européen, alors qu'il est le principal défenseur d'une telle directive-cadre.

On trouve une des bases juridiques possibles à l'article 153,1 j du TFUE, qui donne à la Commission compétence pour agir dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale. Toutefois, dans ce domaine, l'Union ne dispose pas de la compétence lui permettant d'adopter des exigences minimales sous la forme de directives (cadres).

Il existe cependant une autre base juridique, qui permet à l'Union de légiférer en soutien et en complément des activités des Etats membres dans le domaine de l'intégration des personnes exclues du marché de l'emploi (TFUE art 153, 1, h). Dans le Traité, on ne trouve aucune objection formelle à la possibilité de légiférer en matière de soutien financier à

l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Le revenu minimum ne peut pas être considéré comme une « rémunération ». Bien qu'au fil des ans, la juridiction de la Cour Européenne de Justice ait considérablement élargi la définition de la notion de « sécurité sociale », les systèmes de revenu minimum, qui ne sont pas contributifs, mais qui sont des garanties de revenu « de dernier recours », ne relèvent toujours pas de cette définition de la sécurité sociale. Il est vrai que cet article n'a jamais été utilisé comme base juridique pour légiférer et qu'il n'a pas été utilisé pour donner une base juridique à la Recommandation de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi. Toutefois, cela ne signifie en rien qu'il ne peut pas servir de base juridique solide pour une directive-cadre sur le revenu minimum adéquat au sein de l'UE. L'adoption d'une telle pareille directive-cadre dépend dès lors uniquement de la volonté politique et n'a rien à voir avec la question de la base juridique!

L'utilisation de l'article 153,1 h du TFUE en tant que base juridique présente une limite : la directive-cadre ne pourra pas englober de niveau minimum ni pour les systèmes de sécurité sociale ni pour les salaires minimum. Toutefois, dans le contexte de la stratégie sur l'inclusion active, il est évident que des avancées en matière de revenu minimum sont susceptibles de jouer un rôle de catalyseur pour des progrès dans le domaine de la sécurité sociale et des salaires minimum.

Une autre limite posée par l'utilisation de l'article 153,1,h du TFUE comme base juridique est que la directive-cadre ne traitera que des personnes « exclues du marché de l'emploi ». En d'autres termes, la directive s'appliquerait aux personnes qui sont susceptibles de travailler mais qui sont sans emploi. Elle ne s'appliquerait pas aux personnes empêchées de travailler pour une raison ou une autre (âge, responsabilité de prise en charge, problèmes de santé....), ni pour l'entièreté du cycle de vie. Toutefois, on peut s'attendre à ce que des avancées en matière de revenu minimum pour « les personnes exclues du marché de l'emploi » jouent un rôle de catalyseur pour des avancées en matière de revenu minimum pour tous.

3. QU'EST QU'UN REVENU MINIMUM ADEQUAT?

L'Union européenne a adopté une définition générale du caractère adéquat du revenu dans la recommandation du Conseil de 1992: « des ressources ... suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine ». Les lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la recommandation stipulent que le droit à des ressources et à une aide sociale suffisantes doit être réalisé en « fixant, 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 à une couverture des besoins essentiels au regard du respect de la dignité humaine ». Toutefois, ces éléments de définition sont trop généraux pour évaluer et comparer les situations nationales⁶. La recommandation de 2008 sur l'inclusion active se contente de réitérer les mêmes concepts. La MOC appliquée à la protection sociale et l'inclusion sociale fait référence au concept d'adéquation uniquement dans le dossier des pensions. En conséquence, une directive-cadre sur le revenu minimum

⁶ Voir l'Explicatif d'EAPN « Qu'entend-on par revenu minimum ADEQUAT dans l'Union européenne ? », EAPN, 2010 sur www.eapn.org/nouvelles et publications/publications/livres d'EAPN

adéquat devra proposer une définition claire du caractère adéquat, ainsi que des critères communs européens en la matière. Pour parvenir à une telle démarche européenne commune, il conviendra de développer une méthodologie afin de parvenir à cette définition.

Le rapport de synthèse de 2009 sur les systèmes de revenu minimum dans l'UE, élaboré par le Réseau européen des experts indépendants de l'inclusion sociale, précise 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 permettant, dans leur contexte national et régional, aux personnes de vivre dans la dignité ». Ils défendent l'argument selon lequel, faute d'une définition claire de l'adéquation, la mise en rapport des niveaux de revenus avec les seuils de pauvreté notamment tels que définis au niveau européen (60% du revenu médian équivalent des ménages du pays en question) offrent une base pour l'évaluation des mécanismes de revenu minimum. Comparant l'aide sociale et le seuil de pauvreté les experts indépendants, ainsi que la Commission Européenne, notent que dans la plupart des États membres et pour la plupart des types de ménage, cette aide à elle seule ne suffit pas à sortir les allocataires sociaux de la pauvreté. En outre, dans la plupart des pays, les régimes de revenu minimum sont très loin d'atteindre cet objectif. Parmi ses recommandations, le réseau européen des experts suggère, comme étape intermédiaire vers des systèmes de revenu minimum garantissant un revenu minimum adéquat, que l'ensemble des États membres envisagent de se fixer comme objectif de garantir que, dans un délai donné, l'effet combiné de leurs dispositions en matière de revenu minimum et des autres mesures politiques soit suffisant pour relever toutes les personnes au-dessus du niveau de risque de pauvreté du pays où elles résident. Le calendrier pour la réalisation de cet objectif devrait être déterminé au niveau national.

Le seuil de 60% du revenu médian doit rester une norme de référence pour évaluer la pauvreté. Il constitue un indicateur pertinent, fiable et solide, généralement bien accepté au sein de l'UE, comme on a pu le constater lors du Conseil Européen de juin 2010. Toutefois, il n'est pas établi que la garantie d'un revenu minimum supérieur au niveau de risque de pauvreté d'un pays permette véritablement aux personnes de mener une vie décente. Afin de partager une définition plus claire d'un revenu minimum adéquat, il conviendrait de lancer un processus afin de convenir de critères communs pour aider les États membres à garantir que leur régime de revenu minimum réponde effectivement aux critères de la recommandation du Conseil de 1992 et à la recommandation de la Commission de 2008. Ces critères communs devraient s'inscrire dans une méthodologie européenne commune relative à l'adéquation des systèmes de revenu minimum, comportant aussi une définition commune du revenu minimum, des indicateurs communs visant à améliorer la comparabilité des régimes de revenu minimum, des lignes directrices communes en vue de mécanismes transparents d'indexation, d'une couverture globale, de meilleurs niveaux de recours. Les personnes en situation de pauvreté devraient participer activement à la définition et à la mise en œuvre des mécanismes de revenu minimum. Cette méthodologie devrait également permettre une meilleure comparaison et un meilleur suivi s'appuyant sur le renforcement du rôle du système d'information mutuelle sur la protection sociale (le MISSOC).

Afin de déterminer les éléments de cette méthodologie européenne commune sur le revenu minimum adéquat, le Conseil EPSCO, lors de sa réunion de décembre 2010, devrait donner au Comité de la protection sociale le mandat de mettre au point cette méthodologie en collaboration avec la Commission. Un accord pourrait intervenir à l'horizon 2012. Les éléments constitutifs de cette méthodologie européenne commune pourraient constituer les composantes clé de la directive-cadre. Cela signifie que la directive-cadre, dans la version présentée aujourd'hui, n'est pas un document prêt à être signé. Elle fournit une description partielle d'un travail à engager afin de progresser dans l'élaboration de définitions et la fixation de critères, qui pourront ensuite être repris dans la directive-cadre.

Les méthodologies consensuelles relatives aux normes budgétaires constituent une approche prometteuse quand il s'agit de définir le caractère adéquat des systèmes de revenu minimum. Seuls quelques pays déterminent le montant du revenu garanti en fonction de ce que l'on considère comme les besoins réels des personnes ou comme ce qui est adéquat pour garantir la pleine participation à la société. Ces dernières années, plusieurs Etats membres ont entrepris de calculer le caractère adéquat en se basant sur des méthodologies de normes budgétaires consensuelles. Celles-ci se basent sur un panier de biens et de services concrets, nécessaires pour vivre dans la dignité et participer à la société. Ce panier a été déterminé sur base de l'avis scientifique d'experts professionnels, en étroite collaboration avec des travailleurs sociaux actifs sur le terrain, des personnes en situation de pauvreté et d'autres groupes. Il s'agit de déterminer, ensemble, une norme acceptable pour une vie dans la dignité.

Le recours aux méthodologies consensuelles de normes budgétaires pourrait apporter un élément de réponse à la recommandation du Réseau européen des experts indépendants relative à un critère commun visant à aider les Etats membres à garantir que leur régime de revenu minimum réponde aux exigences de la recommandation du Conseil de 1992, et à atteindre un consensus national sur le niveau minimum de revenu nécessaire (au niveau national) pour vivre dans la dignité et pour sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il est évident que les paniers de biens et de services nécessaires pour mener une vie décente et pour participer à la société varient considérablement d'un pays à l'autre. Afin de garantir que ces méthodologies de normes budgétaires débouchent sur des budgets réalistes permettant réellement de vivre dans la dignité et de participer à la société, il est essentiel de définir, au niveau européen, un critère commun de qualité en la matière. Ce processus pourrait être amorcé dans le cadre d'une révision par les pairs. La présidence belge du Conseil a introduit une requête auprès du Comité de la protection sociale en vue de l'organisation d'une révision par les pairs à l'automne 2010. Les résultats de cette révision par les pairs pourront ensuite être traduits en normes de qualité pour l'utilisation des méthodologies de normes budgétaires.

4. PREFIGURATION D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LE REVENU MINIMUM : QUELQUES PISTES DE CONTENU ET DE FORME

Il est difficile de trouver un modèle de directive-cadre pouvant être directement appliqué au revenu minimum adéquat; dans une certaine mesure, aucun modèle de ce type n'existe. Le processus de normalisation dans le domaine du marché intérieur ne fixe aucune norme minimale, mais plutôt des normes communes. Etant donné que nous ne souhaitons pas que le revenu minimum devienne un revenu maximum, ces règles ne peuvent pas servir d'exemple. Dans le domaine de la protection de l'environnement, l'Union Européenne a l'habitude de légiférer par normes minimales. Toutefois, le contenu des normes environnementales est difficile à remplacer par des normes sociales. En outre, le domaine de la politique sociale dispose lui-même d'un corpus de directives fixant des normes minimales, bien que, la plupart du temps, celles-ci concernent la santé et la sécurité, les conditions de travail, l'égalité de traitement, la protection ou les droits collectifs des travailleurs. Malgré tout, ces directives peuvent partiellement servir de modèles pour élaborer une directive-cadre relative au revenu minimum, surtout en ce qui concerne les procédures requises avant l'adoption d'une directive (consultation des partenaires sociaux, avis du Comité Economique et Social et du Comité des Régions) et les exemples de clauses de non-régression qui interdisent aux Etats membres d'utiliser une directive-cadre comme argument en faveur d'un affaiblissement de leurs propres dispositions, mais qui les autorisent, au contraire et de manière explicite, à offrir un revenu minimum dépassant le niveau proposé par la directive-cadre. La plupart des directives dans le domaine social comportent également des dispositions en matière de transposition, au niveau national, des exigences européennes. Cela offre une marge de manœuvre suffisante pour couvrir les différentes modalités, procédures et pratiques en vigueur dans les Etats membres. Le contenu de la directive-cadre sur le revenu minimum adéquat devra être élaboré, dans sa grande partie, selon une méthode 'sui generis', en utilisant les recommandations du Réseau européen des experts nationaux de l'inclusion sociale et les messages clés d'EAPN.

Bien que le terme « directive-cadre » ne figure pas dans le Traité parmi les mesures que l'Union Européenne peut prendre pour soutenir les activités des Etats membres, celui-ci a été utilisé à plusieurs reprises, notamment dans le domaine de la législation de la santé et de la sécurité, ou dans le cadre des conventions signées entre partenaires sociaux européens. En réalité, toutes les directives peuvent être considérées comme des directives cadre dans la mesure où elles laissent une grande liberté aux Etats membres lorsqu'il s'agit de transposer et de mettre en œuvre les exigences qu'elles contiennent. Cela s'applique particulièrement au domaine social. Dans le dossier du revenu minimum, opter pour une directive-cadre permet de souligner l'importance de la subsidiarité et d'insister sur le fait qu'il ne s'agira pas d'une approche « à taille unique ». Les Etats membres resteraient en première ligne pour la mise en œuvre des normes communes convenues, qui devraient être adaptées aux réalités nationales.

Bien que le terme « directive-cadre » ne figure pas dans le Traité parmi les mesures que l'Union Européenne peut prendre pour soutenir les activités des Etats membres, celui-ci a été utilisé à plusieurs reprises, notamment dans le domaine de la législation de la santé et de la sécurité, ou dans le cadre des conventions signées entre partenaires sociaux

européens. En réalité, toutes les directives peuvent être considérées comme des directives cadre dans la mesure où elles laissent une grande liberté aux Etats membres lorsqu'il s'agit de transposer et de mettre en œuvre les exigences qu'elles contiennent. Cela s'applique particulièrement au domaine social. Dans le dossier du revenu minimum, opter pour une directive-cadre permet de souligner l'importance de la subsidiarité et d'insister sur le fait qu'il ne s'agira pas d'une approche « à taille unique ». Les Etats membres resteraient en première ligne pour la mise en œuvre des normes communes convenues, qui devraient être adaptées aux réalités nationales.

Les attendus de la directive-cadre seront assez longs, car ils devront reprendre les arguments avancés pour justifier la présentation d'une directive-cadre sur le revenu minimum, ainsi que les explications relatives au contenu d'une telle directive-cadre.

La plupart des directives qui définissent des normes minimales commencent par une référence aux engagements pris dans le Traité et dans les conventions internationales. Il conviendra de faire référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, non pas parce qu'elle constitue la base juridique, mais bien parce qu'elle impose une obligation morale à l'Union européenne et aux Etats membres. C'est pour des raisons similaires qu'il est conseillé de faire également référence à la Charte sociale européenne et à la Charte communautaire sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Dans les deux cas, il semble judicieux de citer explicitement les articles pertinents dans le cadre du revenu minimum adéquat. Des références à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et à la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels ont été ajoutées, afin de montrer la reconnaissance dont bénéficie, au niveau mondial, le droit à des conditions de vie adéquates.

Ensuite, les objectifs et les compétences politiques de l'UE, pertinents pour la directive-cadre, devraient être cités, afin d'expliquer et de motiver la base juridique utilisée (voir plus haut : base juridique).

Il est important de souligner les précédents de la directive-cadre adoptés jusqu'à présent. Dans le droit fil de l'argument avancé précédemment, il sera nécessaire de faire référence aux dispositions de la recommandation du Conseil de 1992, à la MOC appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, ainsi qu'à la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active. Tous les engagements pertinents pris dans le cadre de ces documents devront être cités de manière explicite.

Les autres considérations à prendre en compte sont les arguments avancés et les engagements pris par les différentes institutions européennes concernant la garantie d'un droit à un revenu minimum adéquat. A ce stade, nous pouvons citer la déclaration du Conseil européen dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et des lignes directrices intégrées, la décision du Parlement européen et du Conseil sur l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'adoption, par le Conseil EPSCO, du rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, le rapport 2009 du Parlement européen sur l'inclusion active et le futur rapport du Parlement européen sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et sur la promotion de sociétés inclusives en Europe.

Les arguments plaidant en faveur d'une directive-cadre seront renforcés par l'utilisation du rapport 2009 du Réseau européen des experts nationaux indépendants sur l'inclusion sociale. En effet, ce rapport comporte non seulement des arguments prouvant que les instruments européens actuels ne produisent pas les résultats escomptés, mais également une série de recommandations sur la marche à suivre et sur le contenu éventuel d'une directive-cadre relative au revenu minimum adéquat.

La directive-cadre devra respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité du Traité. En conséquence, l'objet et la portée de la directive-cadre devront être clairs. Aux yeux des institutions européennes, il est clair que la définition des principes fondamentaux, les choix d'organisation et le financement des systèmes de sécurité sociale devront rester de la compétence des Etats membres. Le Traité écarte explicitement toute action communautaire dans le domaine des rémunérations et, partant, des salaires minimums. La Commission a également déclaré que les Etats membres ont la responsabilité de définir le niveau de l'aide au revenu et de définir la combinaison de politiques appropriée en fonction des différents besoins et des situations aux niveaux local, régional et national. Toutefois, la définition d'exigences minimales en matière de systèmes de revenu minimum adéquat et l'établissement d'une procédure commune visant à définir des normes communes ne s'inscrivent pas en violation de ces principes. Puisqu'elle limite sa portée aux seuls systèmes de revenus non contributifs, la directive-cadre ne s'ingère pas dans les systèmes de sécurité sociale des Etats membres et ne s'immisce pas non plus dans la détermination des salaires minimums. Toutefois, lorsque les Etats membres définiront le niveau de leurs systèmes de revenu minimum, il est évident que cela influencera leur définition du niveau de protection minimum de leurs systèmes de sécurité sociale contributifs. Voilà pourquoi s'ajoutent un « considérant » et un article sur la nécessité d'une coordination entre les régimes de revenu minimum et les systèmes de protection sociale.

La directive-cadre devrait comporter deux chapitres principaux. Le premier chapitre obligerait chaque Etat membre à se doter, pour le 31 mars 2020 au plus tard, d'un régime de revenu minimum, garantissant un revenu minimum adéquat pour tous, conformément à la Recommandation du Conseil de 1992 portant sur les critères communs en matière de ressources et de prestations sociales suffisantes dans les systèmes de protection sociale, et conformément à la Recommandation 2008 de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi.

Elle laisse aux Etats membres le choix d'offrir uniquement une aide financière, ou de combiner une aide financière et un soutien pour des frais spécifiques tels que la nourriture, l'habillement, le logement...etc. Elle leur laisse le soin de définir le calendrier au gré duquel le montant de leur revenu minimum sera progressivement relevé jusqu'à atteindre le niveau nécessaire pour vivre dans la dignité.

Le second chapitre décrit un chantier en cours : il définit le processus européen à mener pour convenir d'une méthodologie commune qui comportera des principes communs pour l'élaboration des mécanismes de revenu minimum adéquat, et notamment des normes communes en ce qui concerne le caractère adéquat. Cette méthodologie commune devrait

comporter une définition du revenu minimum, des critères communs en matière d'adéquation, des lignes directrices communes pour des mécanismes d'indexation transparents, une couverture globale, un meilleur niveau de recours, ainsi que la participation active des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et à la mise en œuvre du régime de revenu minimum. Elle devrait également prévoir un meilleur système de comparaison et de suivi basé sur le renforcement du rôle du système d'information mutuelle sur la protection sociale (le MISSOC). Pour définir les critères communs relatifs au caractère adéquat, les Etats membres devraient utiliser le seuil de risque de pauvreté, ainsi que les indicateurs existants et reconnus au niveau européen. Concrètement, le montant fixé pour un revenu minimum national permettant de vivre dans la dignité ne devrait pas se situer en dessous du seuil de pauvreté national. Les Etats membres devraient reconnaître que le seuil de risque de pauvreté représente un point de repère et une étape intermédiaire dans le processus visant à relever le montant des systèmes de revenu minimum jusqu'à un niveau permettant de vivre dans la dignité.

Afin de favoriser une compréhension partagée de la notion de revenu minimum adéquat le Conseil EPSCO de décembre 2010 devrait donner au Comité de la protection sociale le mandat de mettre au point, à l'horizon 2012, une méthodologie européenne commune sur les régimes de revenu minimum adéquat, en collaboration avec la Commission européenne. Ce cadre commun devrait être traduit en directive-cadre. Pour définir le caractère adéquat du revenu minimum, une source d'inspiration sera la méthodologie consensuelle des normes budgétaires. Dans le but de concevoir des budgets réalistes permettant aux personnes de vivre dans la dignité, la méthode consensuelle des normes budgétaires permet de déterminer un panier complet de biens et de services concrets, nécessaires pour participer à la société. Le panier est le résultat d'une approche participative, associant des personnes en situation de pauvreté, des ONG les représentant et d'autres parties prenantes, le but étant de convenir d'une norme budgétaire consensuelle. Afin de garantir que les méthodologies de normes budgétaires utilisées dans les Etats membres répondent à certaines normes de qualité, des révisions par les pairs devraient être organisées dans les Etats membres qui y ont déjà recours, dans le but de définir une démarche commune. Afin de soutenir la mise en place de systèmes de revenu minimum adéquat conformément aux lignes définies dans la méthodologie européenne commune, la directive devrait prévoir d'octroyer des financements aux Etats membres dans le cadre du programme PROGRESS.

Le corps de la directive-cadre devrait également comporter un chapitre définissant son objet et sa portée. Ce dernier devra respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que les définitions utilisées pour les différents concepts. Les personnes devraient pouvoir faire valoir leur droit à un revenu minimum adéquat. La directive devrait comporter un chapitre sur les voies de recours et l'application du droit, garantissant la défense des droits de toute personne s'estimant lésée parce qu'elle n'a pas pu accéder à un revenu minimum adéquat, et autorisant les organisations ayant un intérêt légitime dans la lutte contre la pauvreté à aider ces personnes lors de procédures administratives et judiciaires, comme c'est déjà le cas dans toutes les directives concernant l'égalité et la non-discrimination. Enfin, il devrait également contenir un chapitre de dispositions finales, avec notamment des clauses de non-régression, des dispositions de mise en œuvre et une disposition de suivi et d'évaluation.

2^{ème} PARTIE. DOCUMENT DE TRAVAIL SUR UN PROJET DE DIRECTIVE-CADRE RELATIVE AU REVENU MINIMUM ADEQUAT

Le présent document de travail est une proposition de projet de directive-cadre sur un revenu minimum adéquat. Son contenu sera complété par le processus européen présenté ci-dessous (article 4).

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne,

Citations

- *vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son Article (153, 1, h et) 153, 2, b,*
- *vu la proposition de la Commission,*
- *Vu l'avis du Comité économique et social européen,*
- *Vu l'avis du Comité des Régions,*
- *Statuant conformément à la procédure visée à l'Article 294 du TFUE,*

Considérant ce qui suit

Référence à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et particulièrement aux articles 1 et 34 §3:

- (1) *Conformément à l'art 6 §1 du TUE, "l'Union reconnaît les droits et libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le [12 décembre 2007], laquelle a la même valeur juridique que les traités".*
- (2) *L'Article 1 de la Charte spécifie que la dignité humaine est inviolable et doit être protégée et respectée.*
- (3) *L'Article 34§3 de la Charte spécifie 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, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

Référence à la Charte sociale européenne, à la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs, à la Déclaration universelle des droits de l'homme:

- (4) *Conformément à l'Article 151 du TFUE, l'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.*
- (5) *Les Articles 10 et 25 de la Charte communautaire des Droits sociaux fondamentaux des travailleurs précisent 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 et que toute personne ayant atteint l'âge de la retraite, mais qui se verrait exclue du droit à la pension et qui n'aurait pas d'autres moyens de subsistance, doit pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale.*
- (6) *L'Article 13 de la Charte sociale européenne spécifie que toute personne*

démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale et que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, peut obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état.

(7) L'Article 30 de la Charte sociale européenne spécifie également que toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et que les Parties s'engagent à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille.

(8) La Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention internationale des droits économiques, sociaux et culturels spécifient 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 ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Référence aux objectifs de l'UE.

(9) Conformément à l'art.3 §3 du TUE, l'UE combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre

les générations et la protection des droits de l'enfant.

(10) Conformément à l'art.9 du TFUE, l'Union, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale.

Référence à la base juridique

(11) Le Traité d'Amsterdam a ajouté une nouvelle disposition relative à l'insertion des personnes exclues du marché du travail aux domaines existants d'activités couverts par les dispositions sociales du Traité, qui sont maintenant repris dans le TFUE, et plus précisément à l'Art 153, h qui donne un cadre et une base juridiques aux nouveaux engagements politiques en la matière.

(12) Aux termes de l'Article 153(2) du TFUE, le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter, par voie de directives, des prescriptions minimales, y compris dans le domaine de l'intégration des personnes exclues du marché du travail, conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Antécédents dans la politique de l'UE

(13) La Recommandation du Conseil 92/441 du 24 juin 1992 sur des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale invite les Etats membres à reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, et à adapter, en conséquence, en tant que de besoin, selon les principes et orientations exposés dans la

recommandation, leur système de protection sociale.

(14) La recommandation précise que la mise en œuvre de ce droit devrait suivre des orientations pratiques données, dont : 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 à une couverture des besoins essentiels au regard du respect de la dignité humaine, adapter ou compléter les montants pour répondre à des besoins spécifiques.

(15) La MOC appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale a constitué un outil important qui a permis d'accompagner l'engagement politique pris à Lisbonne et visant à avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté, en soutenant l'apprentissage mutuel et en sensibilisant au caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale et de la pauvreté; cependant, la MOC n'est pas parvenue à réaliser l'objectif souhaité de garantie d'un revenu minimum adéquat, nécessaire pour vivre dans la dignité.

(16) En décembre 2008, les Ministres européens de l'Emploi et des affaires sociales ont adopté la recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, qui spécifie que la recommandation de 1992 demeure un instrument de référence pour l'action communautaire en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et, malgré les efforts qui doivent encore être consentis en vue de sa pleine application, elle reste tout à fait pertinente.

(17) En 2008 la Commission recommandait une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité.

Evolutions politiques survenues récemment au niveau de l'UE

(18) Dans leur décision N° 1098/2008/EC relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), le Parlement européen et le Conseil concluaient que, en dépit des réalisations atteintes dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, une part significative de la population vit encore dans le dénuement ou ne dispose que d'un accès limité et inégal aux services ou se sent exclue de la société.

(19)) Le Parlement européen a adopté en mai 2009 une résolution relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail dans laquelle elle demandait aux Etats membres de mettre en œuvre un complément de ressources adéquat, de manière à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tout en signalant la nécessité de choisir un niveau approprié de complément de ressources, sur la base des recommandations 92/441/CEE et 2008/867/CE, devant être adéquat, transparent, accessible à tous et susceptible d'être maintenu à long terme, et en soulignant sa demande au Conseil de convenir d'un objectif européen en matière de régimes de revenus minimum et de systèmes de revenu de remplacement, financés par les cotisations, fournissant un soutien au revenu au moins égal à 60% du revenu national moyen équivalent, et de convenir également d'une date à laquelle cet objectif devra être atteint dans tous les États membres; il demandait également que les Etats membres fournissent des prestations complémentaires ciblées pour les catégories défavorisées qui couvriraient d'éventuels frais supplémentaires.

(20) Lors de sa session du 17 juin, le Conseil européen a adopté une nouvelle Stratégie européenne visant à encourager une croissance intelligente, durable et inclusive, contenant 5 grands objectifs de

l'UE. L'UE s'engage à promouvoir l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en visant à sortir 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion.

(21) [Dans la décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres – Partie II des lignes directrices intégrées de la stratégie Europe 2020 -, la ligne directrice 10 spécifie que : "Conformément au grand objectif de l'UE, que les États membres devront traduire en objectifs nationaux, 20 millions de personnes devraient sortir de la pauvreté » (doit être amendé par le Parlement européen).]

La réalité est aujourd'hui différente : la plupart des mécanismes de revenu minimum ne sont pas suffisant pour élever les personnes au-dessus du seuil de pauvreté.

(22) Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, une Plate-forme européenne contre la pauvreté sera mise en place, dans le cadre des initiatives phares, dans le but de catalyser les avancées vers l'objectif de réduction de la pauvreté et d'en garantir la réalisation.

(23) Le Conseil EPSCO, lors de sa session du 8 mars 2010, a adopté le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010, qui précise que, dans nos sociétés vieillissantes et en évolution rapide, ouvertes à la mondialisation et aux flux migratoires, les formes anciennes et nouvelles de pauvreté et d'exclusion doivent faire l'objet d'un regain d'attention. Il est essentiel de prévenir et de combattre la pauvreté, en particulier parmi les enfants, afin de préparer l'Europe pour l'avenir. Le rapport conjoint ajoute que la couverture et l'adéquation des systèmes de revenu minimum sont très variables au sein de l'Union européenne. Dans la plupart des pays, l'aide sociale ne suffit pas à sortir les citoyens de la pauvreté, mais, en général, elle réduit l'intensité de cette dernière. Les

efforts déployés récemment pour moderniser l'aide sociale se sont concentrés sur les incitations financières au travail; toutefois, l'absence de mécanismes clairs de revalorisation des revenus minimaux a souvent conduit à une moindre adéquation des prestations au fil du temps. La complexité des règles, le manque d'information, le caractère discrétionnaire de l'évaluation, les erreurs administratives et la peur de la stigmatisation sont quelques-unes des raisons pour lesquelles certains ayants droit n'ont pas recours aux systèmes de revenu minimal. Le rapport conclut qu'il est donc largement possible d'améliorer l'efficacité de ces systèmes.

Conclusions de chercheurs universitaires

(24) Dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, la Commission a demandé la réalisation d'une étude au Réseau européen d'experts nationaux indépendants sur l'inclusion sociale, portant sur les mécanismes de revenu minimum dans les Etats membres de l'UE. Le rapport publié en 2009 reconnaît que, dans presque tous les Etats membres, les régimes de revenu minimum ne sont pas suffisants pour relever les personnes au-dessus du seuil de risque de pauvreté (60% du revenu national équivalent médian des ménages), et que, dans certains Etats membres, de nombreux groupes cibles à revenus très bas n'ont pas accès aux mécanismes en question, et qu'il demeure quelques pays qui ne se sont pas encore dotés de systèmes de revenu minimum.

(25) Ils soulignent que, dans le but d'explicitier les éléments constitutifs d'un revenu minimum adéquat pour vivre dans la dignité, il serait utile d'adopter des critères communs pouvant aider les Etats membres à garantir que leurs systèmes de revenu minimum remplissent les exigences de la recommandation du Conseil de l'UE

de 1992 portant sur des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale. Ces critères communs pourraient ensuite jeter les bases de rapports et de suivi relatifs à la conformité des mécanismes des Etats membres avec les Recommandations.

(26) Ils poursuivent en suggérant que, afin de renforcer l'importance des systèmes de revenu minimum dans l'agenda de l'inclusion active, il convient d'envisager l'adoption d'une directive-cadre de l'UE sur le caractère adéquat des systèmes de revenu minimum, qui contiendrait les critères communs adoptés.

(27) Ils concluent que, comme étape intermédiaire dans le processus devant déboucher sur la garantie du caractère adéquat de l'ensemble des systèmes de revenu minimum, tous les Etats membres devraient envisager de se fixer comme objectif que, dans un délai donné (à déterminer au niveau national) l'effet combiné de leurs dispositifs de revenu minimum et de leurs autres mesures politiques suffise à relever toutes les personnes au-dessus du seuil de risque de pauvreté dans leur pays de résidence (soit 60% du revenu médian national équivalent des ménages).

(28) Les experts proposent également que tous les pays se dotent d'un mécanisme transparent et efficace de revalorisation de leurs systèmes de revenu minimum, afin de garantir que leurs mécanismes de revenu minimum suivent l'inflation et l'augmentation des prix. Ils ajoutent que l'ensemble des pays devrait se doter de mécanismes pour suivre le niveau de non-recours et tenter de l'expliquer, ainsi que pour évaluer l'efficacité des stratégies visant à réduire ce phénomène.

(29) Ils proposent que, dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale et de la recommandation

de 2008 sur l'Inclusion active, le Comité de la protection sociale envisage la mise en place d'un système transparent d'évaluation régulier du rôle joué par les systèmes de revenu minimum pour garantir que l'ensemble des citoyens disposent des ressources et des services nécessaires pour vivre dans la dignité.

(30) Les experts ajoutent avec insistance qu'à la lumière de la crise économique et financière, les systèmes de revenu minimum jouent un rôle clé de protection des populations les plus vulnérables et de stabilisateur économique important en temps de crise.

Explications des choix faits dans la directive-cadre

(31) Subsidiarité et proportionnalité: conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels qu'énoncés aux articles 5(1), (3) et (4) du traité, les objectifs de la présente directive-cadre ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire; la présente directive-cadre se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

(32) La recommandation de la Commission de 2008 relative à l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail spécifie que, conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux Etats membres de définir le niveau de l'aide au revenu et de déterminer la combinaison pertinente de diverses politiques à la lumière des situations et besoins différents aux échelons local, régional et national. La détermination d'un niveau minimal de compléments de ressources minimales et la désignation d'une procédure commune de fixation des normes d'adéquation, cependant, ne violent, pas ce principe.

(33) La présente directive-cadre porte uniquement sur les systèmes de revenu

minimum correspondant à des mécanismes de compléments de ressources non-contributifs de dernier recours mis en place par les Etats membres ; en sont exclus les niveaux minimaux des mécanismes de sécurité sociale ou les salaires minimums.

(34) Dans le but de contribuer à une mise en œuvre efficace de la stratégie "inclusion active", les Etats membres devront attentivement coordonner leurs systèmes de revenu minimum avec les niveaux des indemnités prévues dans leurs mécanismes de protection sociale et avec les niveaux des salaires minimums.

(35) La définition du caractère adéquat doit reposer sur une définition commune et des critères communs et prendre en compte les différentes situations économiques dans les Etats membres.

(36) Certains Etats membres développent des normes budgétaires consensuelles, basées sur un panier complet de biens et de services et définies, sur la base d'une recherche scientifique, dans le cadre d'une méthodologie incluant des parties prenantes et différents groupes de ménages, dont des personnes en situation de pauvreté et des ONG les représentant. Ces normes constituent un instrument fiable pour calculer le caractère adéquat des ressources nécessaires pour une vie décente dans chaque contexte national, pour différents types de ménages et tout au long du cycle de vie.

(37) Conformément à la recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail de 2008, la fixation de mécanismes de revenu minimum adéquats devra être combinée avec des efforts pour garantir des marchés du travail inclusifs et l'accès à des services de qualité.

Explication des clauses de non-régression

(38) La présente directive-cadre fixe des exigences minimales, laissant aux Etats membres la possibilité d'adopter ou de

maintenir des dispositions plus favorables pour l'insertion des personnes exclues du marché du travail, et plus précisément concernant les niveaux de revenu minimum garantis. La mise en œuvre de la présente directive-cadre ne peut justifier aucune régression par rapport à la situation existant dans chaque État membre.

A arrêté la présente directive-cadre

Articles

Chapitre 1. Dispositions générales

Article 1. Objet et champs d'application

L'objet de la présente directive-cadre est de fixer les exigences minimales et les dispositions pour instituer le droit de chaque personne, résidant sur le territoire des Etats membres, à un revenu adéquat, dans le but de réaliser l'objectif d'intégration des personnes exclues du marché du travail. La présente directive-cadre renvoie aux États membres pour l'instauration des conditions d'accès et modalités d'application afin de prendre en compte la situation dans chaque État membre.

Article 2. Définitions

1. Systèmes de revenu minimum : systèmes de la dernière chance censés garantir des conditions de vie minimales aux personnes et à ceux ou celles qui sont à leur charge, dans les circonstances où celles-ci ne disposent d'aucune autre ressource financière; les mécanismes d'aide au revenu qui fournissent un filet de sécurité pour ceux et celles non éligibles au bénéfice des allocations de sécurité sociale ou ceux ou celles dont la période d'éligibilité s'est terminée. Dans certains Etats membres, le revenu minimum est complété par des bénéfices en nature.

2. *Indemnités spécifiques* : indemnités octroyées à des groupes particuliers ayant des besoins spécifiques, comme les indemnités pour parents isolés, les allocations familiales, l'aide aux frais de scolarité, les frais de logement, d'énergie.

3. *Seuil de risque de pauvreté* : 60% du revenu médian national équivalent.

4. *Revenu médian équivalent* : revenu disponible total d'un ménage divisé par sa taille équivalente, afin de prendre en compte la taille et la composition du ménage, et attribué à chaque membre du ménage.

5. *Caractère adéquat du revenu minimum*: aide sous la forme d'un revenu minimum qui permet aux personnes de vivre d'une manière compatible avec la dignité humaine, dans le cadre d'efforts globaux et constants pour combattre l'exclusion sociale et satisfaire aux besoins de base en matière de santé physique et d'autonomie, nécessaires pour pouvoir participer à la société. Le niveau de l'aide devrait être fixé d'une manière participative, en associant les personnes en situation de pauvreté. Pour qu'ils puissent être considérés comme adéquats, les régimes de revenu minimum devraient être basés sur les droits, correspondre aux conditions de vie dans le pays, être assortis d'un vaste champ d'application et ne pas être limités dans le temps.

Chapitre 2. Instauration de systèmes de revenu minimum adéquats

Article 3.

1. *D'ici au 31 mars 2020 au plus tard, chaque Etat membre devra se doter d'un système de revenu minimum, garantissant le droit à un revenu minimum adéquat à toutes les personnes vivant sur son territoire, conformément à la recommandation du Conseil 92/441/EEC sur des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans*

les systèmes de protection sociale et à la recommandation de la Commission 2008/867/EC sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Les Etats membres sont libres de décider si leur régime de revenu minimum fournira uniquement une aide financière ou également une aide en nature. Les Etats membres sont également libres de compléter l'aide financière par l'offre de services à prix raisonnable. Les Etats membres fixeront un calendrier national, en indiquant l'augmentation graduelle de leurs mécanismes de revenu minimum actuels qui permettra d'atteindre un niveau susceptible de permettre une vie dans la dignité.

2. *Le régime de revenu minimum peut être complété d'indemnités spéciales, liées aux besoins spécifiques de groupes vulnérables.*

3. *Les systèmes de revenu minimum feront l'objet d'une actualisation annuelle par le biais d'un mécanisme transparent lié aux indices de conditions de vie.*

Article 4. Méthodologie commune à l'UE relative aux régimes de revenu minimum adéquat

Note: pour que le dossier du revenu minimum progresse à l'échelon de l'UE, une approche européenne commune est nécessaire.

Cette approche commune doit se traduire par une **méthodologie détaillée** (contenant une définition commune du revenu minimum, des critères communs, des indicateurs communs et des lignes directrices communes).

Cette méthodologie commune agréée au niveau de l'UE devrait constituer un élément central de la Directive-cadre à adopter.

Le processus européen nécessaire afin d'élaborer cette méthodologie commune pourrait être le suivant:

Lors de sa session de décembre 2010, le Conseil EPSCO devrait confier au Comité de la protection sociale le mandat de collaborer avec la Commission à l'élaboration, d'ici 2012, d'une méthodologie commune à l'UE, comprenant:

- *une définition commune du revenu minimum,*
- *des **critères communs relatifs au caractère adéquat,***
- *un système amélioré de comparaison et d'évaluation, basé sur un rôle renforcé du système européen d'information mutuelle sur la protection sociale (MISSOC)*
- *des lignes directrices communes concernant des mécanismes transparents d'indexation, un champ d'application vaste et complet, un meilleur taux de recours, ainsi que d'une participation active des personnes en situation de pauvreté dans l'élaboration et l'application des régimes de revenu minimum.*

Ce processus devrait être soutenu par des échanges mutuels intensifs à propos des mécanismes de revenu minimum, avec une attention particulière placée sur les exemples de bonne pratique en matière de fixation de montants adéquats, de résolution des problèmes de non-recours et de mise en oeuvre de la participation des personnes en situation de pauvreté.

Ce processus devrait recevoir le soutien du programme PROGRESS (2007-2013).

La méthodologie consensuelle des normes budgétaires constitue un exemple prometteur de méthodes permettant de déterminer le caractère adéquat des régimes de revenu minimum. Elle prévoit des normes budgétaires correspondant à

un panier complet de biens et de services concrets, nécessaires pour participer à la société. Ces paniers de biens et de services sont déterminés par le biais d'une approche participative, associant des personnes en situation de pauvreté, des ONG les représentant, ainsi que d'autres parties prenantes et groupes de ménages, qui élaborent un consensus concernant une norme budgétaire acceptable. Ces normes devraient faire l'objet de mises à jour régulières afin de refléter d'une manière adéquate l'évolution du coût de la vie.

Un processus de révision par les pairs, organisée par la Présidence belge au cours de l'automne 2010 sur la question des normes budgétaires en vigueur dans certains des Etats membres, devrait aider à identifier des critères communs de qualité concernant une méthodologie de norme budgétaire, dans le but de définir des budgets réalistes permettant aux personnes de vivre dans la dignité.

Lors de l'élaboration de cette méthodologie commune, le seuil de risque de pauvreté devrait être utilisé comme jalon pertinent.

Garantir que les effets combinés des dispositifs de revenu minimum et des autres mesures politiques suffisent à relever toutes les personnes au-dessus du seuil de pauvreté (fixé à 60% du revenu national médian) constituerait un objectif intermédiaire pertinent dans le cadre des feuilles de route des Etats membres vers des régimes de revenu minimum pour vivre dans la dignité.

Article 5.

Des activités transnationales à l'échelon de l'UE portant sur les régimes de revenu minimum adéquat, comprenant des échanges mutuels, des comparaisons et des évaluations menées dans le cadre de la méthodologie commune, peuvent recevoir le soutien du programme PROGRESS (2007-2013).

Article 6.

Les Etats membres veilleront attentivement à coordonner leurs régimes de revenus minimum et leurs mécanismes de sécurité sociale universelle, afin de garantir une couverture et une aide au revenu universelles, tout au long du cycle de vie et en relation avec les risques sociaux. Ils coordonneront également leurs régimes de revenu minimum avec les dispositions relatives aux salaires minimums.

Article 7. Lien avec l'inclusion active

Les Etats membres mettront en place une approche systématique et intégrée de mise en oeuvre de l'inclusion active, en orientant les mesures actives du marché du travail sur les bénéficiaires des régimes de revenu minimum et en leur donnant le droit de participer aux mesures d'activation, ainsi qu'en développant des systèmes plus personnalisés et complets de soutien, tout en garantissant un revenu adéquat. Ils garantiront un accès à des services de qualité à un prix accessible, et plus particulièrement aux services sociaux d'intérêt général.

Article 8. Exigences minimales

1. Les Etats membres peuvent prévoir ou maintenir des dispositions plus favorables pour l'intégration des personnes exclues du marché du travail, et ainsi prévoir ou maintenir un niveau de revenu minimum garanti supérieur aux exigences fixées dans la présente directive-cadre.

2. La mise en oeuvre de la présente directive-cadre ne peut en aucun cas constituer un motif de réduction du niveau de protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale déjà offert par les Etats membres dans les domaines régis par la présente directive-cadre.

Chapitre 3. Voies de recours et application du droit**Article 9. Défense des droits**

1. Les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives, y compris, lorsqu'ils l'estiment approprié, des procédures de conciliation, visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive-cadre soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le fait qu'elles n'ont pas pu accéder au droit à un revenu minimum adéquat.

2. Les États membres veillent à ce que les associations, les organisations ou les autres personnes morales qui ont un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées puissent, pour le compte ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive.

Chapitre 4. Dispositions finales**Article 10. Mise en oeuvre**

Les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive-cadre au plus tard le 31 mars 2020 ou peuvent confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre de la présente directive pour ce qui est des dispositions relevant des accords collectifs. Dans ce cas, ils s'assurent que, au plus tard le 31 mars 2020, les partenaires sociaux

auront mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, les États membres concernés devant prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive-cadre. Ils en informent sans délai la Commission. [Disposition standard pour la mise en œuvre des directives sociales.]

Article 11. Suivi et évaluation

Les progrès réalisés en vue de la fixation de régimes de revenu minimum adéquat avant l'échéance de 2020, conformément aux dispositions contenues dans la présente directive-cadre, feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi réguliers dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, de la Plate-forme européenne contre la pauvreté et de

la stratégie Europe 2020, aux termes de la Partie II des lignes directrices intégrées, et plus précisément de la ligne directrice 10. Un forum participatif européen des parties prenantes, comprenant des experts représentatifs des autorités nationales, régionales et locales, du monde de la recherche, des partenaires sociaux, des personnes en situation de pauvreté et des ONG qui les soutiennent sera le partenaire clé de ce dispositif de suivi.

Article 12. Entrée en vigueur

La présente directive-cadre entrera en vigueur 20 jours suivant sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 13.

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive-cadre.

INFORMATION ET CONTACT

Pour de plus amples informations sur cette publication, veuillez contacter

Claire Champeix - Chargée de mission d'EAPN

claire.champeix@eapn.eu – 0032 (2) 226 58 61

Pour de plus amples informations sur les prises de position,

publications et activités d'EAPN

www.eapn.eu



EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK. Réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Reproduction permise sur mention de la source. Septembre 2010.

Ce rapport a le soutien de la Direction générale de l'Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la Commission européenne. Il est financé par le Programme communautaire européen pour l'Emploi et la Solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Pour plus d'information, voir:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

L'information contenue dans cette publication ne reflète pas nécessairement la position de la Commission européenne.