

**Bruxelles, le 9 octobre 2020
(OR. en)**

**11721/2/20
REV 2**

SOC 608

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 11084/20

Objet: Conclusions du Conseil sur le renforcement de la protection du revenu minimum pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et au-delà
Conclusions du Conseil (9 octobre 2020)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur le renforcement de la protection du revenu minimum pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et au-delà, approuvées par le Conseil par voie de procédure écrite close le 9 octobre 2020.

Le renforcement de la protection du revenu minimum pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et au-delà

Conclusions du Conseil

CONSTATANT ce qui suit:

1. Dans son programme stratégique 2019-2024, le Conseil européen identifie les inégalités comme un risque politique, social et économique majeur et appelle à offrir des possibilités à tous. En décrivant la voie à suivre pour mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux dans sa communication intitulée "Une Europe sociale forte pour des transitions justes"¹, la Commission met l'accent sur l'amélioration de la protection sociale et de l'inclusion: veiller à ce qu'il n'y ait aucun laissé-pour-compte à l'ère du changement implique de lutter contre la pauvreté.
2. Malgré les mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19, ses répercussions sociales et économiques révèlent et exacerbent les vulnérabilités de manière dramatique, augmentant le risque d'aggraver les fractures socioéconomiques en Europe². La "feuille de route pour la relance", accueillie favorablement par les membres du Conseil européen, souligne la nécessité de s'attaquer aux conséquences socioéconomiques de la crise. Protéger les revenus des personnes qui ont perdu leur emploi, de celles qui souffrent d'une chute ou d'une perte de leurs revenus et de celles qui ne disposent pas de ressources suffisantes représente un défi majeur. La protection du revenu minimum, accompagnée de services d'activation et de soutien, joue un rôle crucial dans l'atténuation du risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans cette crise et soutient ainsi les personnes les plus défavorisées de la société, tant aujourd'hui qu'à l'avenir³.

¹ COM(2020) 14 final.

² OCDE 2020: COVID-19: protéger les personnes et les sociétés.

³ OIT 2020: Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID 19: réponses apportées par les pays et considérations politiques.

3. Les systèmes de revenu minimum non seulement contribuent de manière essentielle à la protection sociale des groupes qui ont été touchés le plus durement par la crise, mais ont aussi un effet stabilisateur sur la demande globale de biens et de services produits dans l'économie⁴.
4. Le suivi des tendances générales tend à confirmer qu'il est important de renforcer la protection du revenu minimum et l'inclusion active en Europe. Au cours de la dernière décennie, des millions de personnes sont sorties de la pauvreté dans l'ensemble de l'Union. Malgré cela, les résultats restent en-deçà de l'objectif de l'UE consistant à sortir 20 millions de citoyens de la pauvreté d'ici 2020. Avant même l'apparition de la pandémie, globalement, plus d'un Européen sur cinq et un enfant sur quatre restaient exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale⁵. La situation des ménages monoparentaux et des personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi mérite une attention particulière, leur vulnérabilité étant particulièrement élevée. Ils font face à un risque de pauvreté constant⁶, et la profondeur de la pauvreté risque même d'augmenter pour les personnes vivant dans des ménages (quasiment) sans emploi. Cette évolution de la situation illustre les écarts observés en matière de protection du revenu minimum dans l'ensemble de l'Europe en ce qui concerne l'adéquation, la couverture et l'accès aux services de soutien⁷. Les progrès réalisés au cours de la décennie passée en vue de combler ces écarts ont été limités⁸.
5. La protection du revenu minimum doit être considérée comme une composante du système de protection sociale national dans son ensemble: des prestations et des services sociaux bien conçus, intégrés, adéquats et durables assurent une protection efficace pour tous. Les investissements dans les systèmes de protection sociale donnent des résultats sociaux et économiques précieux à long terme. La protection sociale contribue à la résilience socioéconomique, au développement du capital humain et à l'égalité des chances, en particulier pour les enfants exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

⁴ Parlement européen 2010: Étude intitulée "The Role of the Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis" (La protection sociale en tant que stabilisateur économique: les leçons à tirer de la crise actuelle).

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=fr.

⁶ Eurostat 2020: Proportion de personnes exposées au risque de pauvreté en fonction d'un seuil de risque de pauvreté et du type de ménage; Comité de la protection sociale 2019: rapport annuel.

⁷ Rapport conjoint sur l'emploi 2020, p. 34.

⁸ Parlement européen 2017: étude intitulée "Minimum Income Policies in EU Member States" (Les politiques en matière de revenu minimum dans les États membres de l'UE); Commission européenne 2016: "Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015" (Les systèmes de revenu minimum en Europe: étude des politiques nationales en 2015).

6. Le socle européen des droits sociaux met en avant le principe selon lequel toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien.
7. Un certain nombre de mesures jouent un rôle clé dans la lutte contre l'inégalité, la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir: une protection du revenu minimum adéquate fournie grâce à une assistance sociale, des systèmes de revenu minimum ou autres, des ensembles de garanties élémentaires de protection sociale définis au niveau national pour les personnes qui n'ont pas pu accéder ou accéder à nouveau au marché du travail et qui ne disposent d'aucun moyen de subsistance. Leur objectif est de réduire la pauvreté parmi les ménages et de leur permettre de mener une vie digne⁹. Associés à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail pour celles et ceux qui peuvent travailler, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et services de soutien, les systèmes de revenu minimum promeuvent l'inclusion active des personnes au sein du marché du travail et de la société. Afin de réduire la plus grande exposition des femmes aux situations de pauvreté et de faciliter leur participation au marché du travail, il est, entre autres facteurs, particulièrement important de relever les défis liés à la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales auxquels sont confrontés les parents isolés, dont huit sur dix sont des femmes¹⁰.

⁹ Parlement européen 2017 (voir ci-dessus).

¹⁰ Eurostat 2020: Nombre de personnes par sexe, tranche d'âge, composition du ménage et statut professionnel [lfst_hhindws], données les plus récentes datant de 2019.

8. Il appartient aux États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des dispositions nationales assurant la protection du revenu minimum. Le cadre de l'Union en matière de protection du revenu minimum est actuellement constitué de la recommandation 92/441/CEE¹¹ du Conseil, de la recommandation 2008/867/CE de la Commission et des activités de suivi et de coordination des politiques pertinentes menées dans le cadre du Semestre européen qui s'appuient sur le cadre d'évaluation comparative de l'UE relatif à la protection du revenu minimum. Son élaboration pourrait contribuer à combler les lacunes qui subsistent encore dans la protection du revenu minimum. Une protection efficace du revenu minimum dans toute l'Union pourrait permettre de réduire les inégalités et les disparités sociales au sein des États membres et entre ceux-ci, renforçant ainsi la convergence sociale vers le haut. De futurs travaux sur le cadre de l'Union pourraient également aider à renforcer le rôle de la protection du revenu minimum en tant que stabilisateur économique¹² dans toutes les économies de l'UE, contribuant ainsi à préserver la demande économique globale en période de crise et au-delà.
9. Une protection efficace du revenu minimum suppose l'application d'un ensemble de principes essentiels. Ces principes ont également été abordés dans la recommandation 92/441 du Conseil, la recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail¹³ et les propositions pertinentes de la recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale (2012, n° 202). En particulier, les principes essentiels sont les suivants:
- a. *Accès*: Sur la base du principe d'universalité, les personnes dans le besoin devraient avoir le droit d'accéder à des prestations de manière non discriminatoire et complète. L'accès aux prestations et leur perception devraient être assurés dans la pratique, y compris par des procédures de demande accessibles et simplifiées et un droit de recours.

¹¹ 92/441/CEE: Recommandation du Conseil, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO L 245 du 26.8.1992, p. 46.

¹² Parlement européen 2010 (voir ci-dessus).

¹³ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE) (JO L 307 du 18.11.2008, p. 11).

- b. *Adéquation*: Sur la base du principe d'une vie digne, les besoins essentiels devraient être couverts de manière adéquate par des prestations de revenu minimum qui tiennent compte du niveau de vie et des niveaux de prix ou des seuils de pauvreté nationaux dans les États membres concernés. Les besoins devraient être évalués au moyen de méthodes cohérentes et transparentes; la revalorisation des prestations devrait être régulière et liée à des indicateurs appropriés. Il convient de tenir dûment compte de la composition des ménages et des besoins individuels spécifiques, par exemple en ce qui concerne le handicap, la garde d'enfants ou les soins de longue durée.
- c. *Aspects de soutien*: Sur la base du principe de l'inclusion active, la protection du revenu minimum devrait inclure la prestation de services de soutien de qualité. Pour les personnes qui peuvent travailler, il convient de fournir des incitations à travailler et d'élaborer des politiques actives du marché du travail adéquates telles que des stages et des formations. Un large éventail de services sociaux, tels que des conseils, y compris des conseils juridiques et des informations sur l'aide disponible, une assistance et des conseils adéquats, devrait compléter les systèmes afin d'assurer une communication efficace et un soutien pour tous.

10. Grâce à un suivi utile et à la coordination des politiques au moyen du rapport conjoint sur l'emploi, des rapports par pays et des recommandations spécifiques par pays, le Semestre européen contribue à l'objectif d'améliorer l'efficacité de la protection du revenu minimum. Sur la base du suivi au niveau de l'UE, le cadre d'évaluation comparative, mis au point par le comité de la protection sociale, portant sur l'adéquation, l'admissibilité et l'activation en ce qui concerne le revenu minimum représente un point de référence important à cet égard. Pour une évolution future du cadre de suivi dans ce domaine, la poursuite des travaux sur la collecte d'informations comparables et de grande qualité, d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif, est bénéfique, en tenant dûment compte des différentes politiques en matière de protection du revenu minimum dans les États membres.
11. Les évaluations¹⁴ montrent des résultats mitigés voire relativement insignifiants dans la mise en œuvre de l'orientation politique fournie par la recommandation du Conseil portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale et la recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Cela souligne la nécessité de prendre de nouvelles mesures.
12. Dans sa résolution du 24 octobre 2017¹⁵, le Parlement européen invite les États membres à introduire des systèmes de revenu minimum adéquat, soulignant le rôle de la protection du revenu minimum en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Dans le même ordre d'idées, le Comité économique et social européen appelle à prendre des mesures relatives à la protection du revenu minimum dans son avis du 20 février 2019¹⁶.

¹⁴ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la mise en œuvre de la recommandation 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, COM/98/0774 final; document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre de la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, SWD(2017) 257 final.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur les politiques en matière de revenu minimum en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté (2016/2270(INI)).

¹⁶ Avis du Comité économique et social européen du 20 février 2019, SOC/584-EESC-2018.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

INVITE les États membres à:

13. S'EFFORCER DE S'ASSURER que leurs systèmes nationaux de protection du revenu minimum soient conformes aux recommandations pertinentes de l'Union et de l'Organisation internationale du travail, qu'ils soient accessibles et adéquats, et qu'ils soutiennent l'inclusion sociale et professionnelle des bénéficiaires;
14. OUVRIR LE DIALOGUE avec les parties prenantes concernées, telles que les autorités compétentes, y compris les organismes locaux et régionaux, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, ainsi que, le cas échéant, avec les personnes en situation de pauvreté, pour le développement, la mise à jour et la mise en œuvre des systèmes respectifs;
15. EXAMINER, dans le cadre des évaluations régulières, le fonctionnement et l'adéquation des systèmes de protection du revenu minimum pour atténuer les conséquences socioéconomiques négatives de la crise de la COVID-19, ainsi que pour soutenir l'inclusion sociale et professionnelle et, si nécessaire, à DÉFINIR et à METTRE EN OEUVRE des mesures visant à améliorer leur efficacité à court et à long terme;
16. S'EMPLOYER à fournir des informations aux personnes qui remplissent potentiellement les conditions d'admissibilité fixées au niveau national en ce qui concerne leurs droits à la protection du revenu minimum; ENCOURAGER ces personnes à demander des prestations en espèces ou en nature et à accepter les prestations correspondantes, associées aux services d'activation et de soutien; et à
17. RECUEILLIR des données ventilées par sexe afin de suivre et d'évaluer les politiques de protection du revenu minimum et leurs effets, et à SOUTENIR la Commission européenne, le comité de la protection sociale et le comité de l'emploi dans l'élaboration d'un rapport périodique sur le développement de la protection du revenu minimum, entre autres en fournissant des informations et des données sur les indicateurs clés en matière d'accès, d'adéquation et d'aspects de soutien.

INVITE les États membres et la Commission européenne, conformément à leurs compétences respectives, en tenant compte des circonstances nationales et des différents modèles de marché du travail, à:

18. COLLABORER en vue de mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux, et à s'engager à combler les lacunes qui subsistent en matière de protection du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
19. RENFORCER les aspects sociaux et relatifs à l'emploi dans le cadre du Semestre européen afin de coordonner les politiques économique, sociale et de l'emploi en ce qui concerne la protection du revenu minimum, et à FOURNIR des recommandations stratégiques respectives qui adoptent une vision à long terme et concilient les besoins en matière de politique économique, budgétaire, sociale et de l'emploi;
20. RENFORCER l'échange de bonnes pratiques, la mise en réseau des points de contact nationaux pour l'assistance transnationale et l'apprentissage mutuel en vue de développer davantage la protection du revenu minimum aux niveaux national et régional, y compris dans le cadre du réseau sur le revenu minimum, en tant que forum technique du comité de la protection sociale; et à
21. UTILISER AU MIEUX le soutien ciblé provenant des fonds de l'UE disponibles, notamment le Fonds social européen plus et l'instrument de relance Next Generation EU afin de promouvoir l'inclusion sociale et la participation au marché du travail, ainsi que de lutter contre la pauvreté.

INVITE la Commission européenne, dans le cadre de ses compétences définies dans les traités, en tenant dûment compte des circonstances nationales, à:

22. LANCER une mise à jour du cadre de l'Union en vue de soutenir et de compléter efficacement les politiques des États membres relatives à la protection du revenu minimum national.

INVITE la Commission, le comité de la protection sociale et le comité de l'emploi, conformément à leurs compétences respectives, en tenant compte des circonstances nationales, à:

23. CONTINUER DE DÉVELOPPER l'évaluation comparative de l'UE existante dans le domaine de la protection du revenu minimum afin de faciliter le suivi des performances et de soutenir les leviers stratégiques dans les trois aspects essentiels de la protection du revenu minimum, à savoir l'adéquation, l'accès et la fourniture de services de soutien, y compris ceux qui facilitent la participation au marché du travail; et à
24. PRÉPARER périodiquement un rapport conjoint visant à analyser et à évaluer les progrès réalisés dans le développement de la protection du revenu minimum dans les États membres, en s'appuyant sur le cadre d'évaluation comparative pour la protection du revenu minimum établi au niveau de l'UE. Le rapport devrait en particulier analyser de manière empirique le rôle de la protection du revenu minimum dans le soutien à l'emploi et la lutte contre la pauvreté, ainsi que les inégalités de revenu et des chances, y compris les aspects de l'inégalité entre les hommes et les femmes. Le rapport devrait couvrir l'application des dimensions de l'accès, de l'adéquation et des aspects de soutien de la protection du revenu minimum. Il devrait également étudier le potentiel de la protection du revenu minimum pour stabiliser l'économie et la société en période de ralentissement économique, en combinaison avec d'autres mesures de soutien à l'emploi et de protection sociale.