



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 3 octobre 2022
(OR. en)**

**13051/1/22
REV 1**

**SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950**

NOTE POINT "I/A"

Origine: Comité de la protection sociale
Destinataire: Comité des représentants permanents (1^{re} partie)/Conseil
Objet: Messages clés du rapport conjoint du Comité de la protection sociale et de la Commission européenne sur le revenu minimum
– Approbation

Les délégations trouveront ci-joint les messages clés du rapport conjoint du Comité de la protection sociale et de la Commission européenne sur le revenu minimum, en vue de leur approbation par le Conseil le 17 octobre 2022.

Le rapport complet figure dans le document 13051/22 ADD 1.

Les profils par pays annexés à ce rapport figurent dans les documents 13051/22 ADD 2 à 4.

*Messages clés du rapport conjoint Comité de la protection sociale-
Commission européenne sur le revenu minimum*

MESSAGES CLES

Le principe 14 du socle européen des droits sociaux ⁽¹⁾ **concerne le droit à un revenu minimum** et met en évidence le fait que *"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. Pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail"*. Les États membres élaborent et mettent en œuvre des dispositions nationales assurant la protection du revenu minimum. L'UE appuie les efforts déployés par les États membres pour garantir un niveau élevé de protection sociale, notamment des systèmes de revenu minimum adéquats à tous les stades de la vie. Dans le même temps, il convient de souligner que les régimes des États membres varient considérablement, en fonction de leur situation socio-économique ainsi que de leur contexte historique.

En 2020, le Conseil de l'Union européenne ⁽²⁾ s'est penché sur l'importance que revêt le renforcement de la protection du revenu minimum et est convenu que la protection du revenu minimum, accompagnée de services d'activation et d'inclusion sociale, jouait un rôle crucial dans l'atténuation du risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Le Conseil a également invité la Commission européenne et le Comité de la protection sociale (CPS) à *"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 a été préparé au cours de l'année 2022 et met en évidence les éléments suivants.

¹ Recommandation de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux (C(2017) 2600 final).

² Conseil de l'Union européenne (2020), 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 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Les systèmes de revenu minimum sont des régimes non contributifs sous condition de ressources** qui prévoient un filet de sécurité de dernier ressort pour les personnes ne disposant pas de moyens suffisants pour mener une vie digne. Les systèmes de revenu minimum efficaces ne veillent pas seulement à l'adéquation des prestations, mais aussi à la mise en œuvre de politiques du marché du travail inclusives et à l'accès à des services d'inclusion sociale de qualité. Par une conception efficace et l'intégration de ces trois volets, ils constituent un tremplin de l'activation et de l'inclusion sociale. Les systèmes de revenu minimum font partie des systèmes nationaux de protection sociale et jouent un rôle important dans la réduction et la prévention de la pauvreté, de l'exclusion sociale, des inégalités et de l'insécurité sociale. Afin d'évaluer ce qui constitue un revenu adéquat pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes, il convient également de contextualiser les prestations de revenu minimum au moyen de divers ensembles de sources de revenus complémentaires disponibles (y compris d'autres prestations et les revenus du travail).
2. **Bien que la pauvreté et l'exclusion sociale aient reculé au cours des dix dernières années, il faudra déployer davantage d'efforts pour réaliser l'objectif de l'UE consistant à réduire d'au moins 15 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE d'ici à 2030.** Les différentes grandes tendances en jeu, telles que les transitions écologique et numérique, les évolutions démographiques ou le clivage croissant sur le marché du travail, pourraient faire peser des risques supplémentaires sur les ménages à faibles revenus, et ainsi exercer aussi une pression sur la conception des systèmes de revenu minimum pour veiller à ce que tout le monde soit protégé. En outre, la crise de la COVID-19 a mis en évidence le rôle clé qu'elles jouent en ce qui concerne la capacité des systèmes de protection sociale à faire face aux chocs économiques et leur efficacité en la matière.
3. **Au cours des dix dernières années, le revenu des ménages quasiment sans emploi n'a pas suivi l'amélioration générale des revenus, mais des progrès ont été réalisés dans certaines dimensions non monétaires.** Le risque de pauvreté chez les ménages quasiment sans emploi a augmenté dans près de deux tiers des États membres depuis 2008, dans un contexte où l'écart du risque de pauvreté est resté globalement stable et l'incidence des transferts sur la pauvreté a légèrement diminué. Toutefois, la couverture de l'aide au revenu a légèrement augmenté. Parmi les points positifs, le taux de privation matérielle et sociale (MSD) a baissé, tout comme les écarts en ce qui concerne les besoins non satisfaits en matière d'examen médicaux ou le taux de surcharge des coûts du logement. Pour la plupart de ces aspects, on observe une certaine convergence entre les États membres au cours des dix dernières années.

4. **Les pays dont la couverture (taux de bénéficiaires) est plus élevée affichent généralement aussi une plus faible profondeur de la pauvreté (écarts du risque de pauvreté). Les pays dont la couverture est plus élevée offrent également des prestations plus adéquates. Bien que d'autres facteurs interviennent également,** ces éléments soulignent combien l'accès à des prestations de revenu minimum importe pour ce qui est de lutter contre la pauvreté, conformément à l'approche de l'inclusion active, et sont clairement liés à l'incidence des règles d'admissibilité sur la couverture des prestations de revenu minimum et le niveau de perception réelle des prestations.
5. **Bien que des systèmes de revenu minimum soient en place dans tous les États membres, leur adéquation varie considérablement, allant d'environ 20 % à 100 % du seuil de pauvreté.** L'adéquation des prestations de revenu minimum ⁽³⁾ est restée pratiquement inchangée en moyenne dans l'UE au cours des dix dernières années (malgré une légère amélioration ces dernières années). Une certaine convergence a été observée, en particulier en raison de nouveaux régimes mis en place dans certains États membres ainsi que des réformes dans d'autres États membres visant à améliorer les régimes existants. En revanche, une détérioration significative de l'adéquation (telle que des baisses d'au moins 10 points de pourcentage) a eu lieu à partir de 2009 dans certains États membres où les taux étaient en moyenne inférieurs à ceux de l'UE.
6. **L'adéquation des prestations de revenu minimum varie en fonction du type de ménage** et est généralement plus élevée pour les ménages monoparentaux avec un enfant ou les couples avec deux enfants que pour les personnes célibataires. Cela est également dû à l'incidence d'autres prestations, telles que les allocations familiales qui couvrent les coûts supplémentaires de la charge liée aux enfants. En fonction de la conception des systèmes de protection sociale des États membres, un certain nombre de prestations supplémentaires sont généralement associées à la perception de prestations de revenu minimum. Certaines d'entre elles représentent un soutien financier supplémentaire, tandis que d'autres sont fournies en nature et leur disponibilité doit être prise en compte lors de l'évaluation de l'efficacité des différents systèmes nationaux pour ce qui est de maintenir les citoyens hors de la pauvreté.

³ Mesurée par le revenu global disponible des bénéficiaires du revenu minimum, y compris les prestations de revenu minimum et les prestations complémentaires disponibles.

7. **L'accès au revenu minimum dépend de différents critères d'admissibilité**, notamment l'âge, la résidence, les revenus, les actifs, ainsi que l'épuisement des droits à d'autres prestations. Parmi ces critères, la condition de ressources au niveau des ménages est utilisée comme outil principal pour identifier les personnes admissibles à l'aide au revenu minimum. La conception de la condition de ressources et d'autres conditions d'admissibilité, en particulier l'âge et la résidence, varie d'un régime à l'autre, ce qui peut avoir une incidence disproportionnée sur l'accès à l'aide au revenu pour certaines catégories de la population.
8. **La perception de prestations est généralement subordonnée au respect de certaines exigences d'activation**, telles que l'inscription auprès des services publics de l'emploi (SPE), la participation aux programmes actifs du marché de l'emploi (y compris les travaux publics ou communautaires) ainsi qu'une recherche active d'emploi. Bien que ces exigences puissent contribuer à l'intégration des bénéficiaires au marché du travail, un excès d'exigences et de sanctions en cas de non-respect ou des procédures d'octroi fastidieuses peuvent dissuader les bénéficiaires potentiels de demander à bénéficier des régimes. Une application équitable des sanctions nécessite la disponibilité et l'accessibilité d'un soutien adéquat et de services de soutien.
9. **Divers groupes socio-économiques bénéficient des régimes** et satisfont au critère de la condition de ressources, tels que les personnes peu qualifiées ou souffrant de diverses formes d'exclusion sociale. D'autres groupes sont exposés à des risques plus élevés de difficulté d'accès d'un pays à l'autre, tels que les jeunes, les personnes vivant seules, les parents isolés, les Roms et les personnes sans domicile.
10. **Si le suivi systématique du non-recours à des systèmes de revenu minimum semble sporadique dans les États membres, les estimations disponibles dans certains États membres⁴ montrent que le taux de non-recours à des systèmes de revenu minimum est élevé, représentant environ 30 % à 50 % de la population admissible.** Cela peut s'expliquer par divers facteurs, comme des informations limitées, le sentiment de stigmatisation, des critères d'admissibilité stricts et, en particulier, la complexité des procédures administratives liées aux conditions dont est assortie la perception d'une prestation.

⁴ Sur la base de données d'enquête et d'une microsimulation.

11. **Faciliter la participation au marché du travail est un élément important des systèmes de revenu minimum.** Les exigences d'activation sont généralement associées à des incitations financières visant à ce que le travail soit financièrement intéressant et que les dispositions de la politique active du marché du travail (PAMT) facilitent la transition vers le marché du travail. Les estimations disponibles montrent que l'effet des incitations financières sur la participation au marché du travail n'est généralement pas significatif pour les bénéficiaires du revenu minimum, et que les bénéficiaires sont souvent confrontés à d'autres obstacles (comme un faible niveau de qualification, des problèmes de santé, un accès insuffisant à des services de soutien, une discrimination ou d'autres obstacles liés à l'exclusion sociale) qui peuvent avoir une incidence plus forte sur leur accès au marché du travail. Toutefois, la participation des bénéficiaires du revenu minimum aux mesures de la politique active du marché du travail semble faible et souvent limitée à la participation à des activités dans le cadre de travaux communautaires ou publics.
12. **L'évaluation de l'employabilité des bénéficiaires vise généralement à recenser les principaux obstacles ou besoins personnels.** Bien que ces évaluations des besoins conduisent généralement à l'élaboration de plans d'action individualisés visant à fournir une combinaison appropriée de services sociaux et de services relatifs à la politique active du marché du travail, il est encore possible d'améliorer ces pratiques afin de mieux tenir compte des besoins des bénéficiaires et d'améliorer la coordination dans la fourniture des services pertinents.
13. **La gouvernance des systèmes de revenu minimum présente différentes structures à plusieurs niveaux,** en fonction de la manière dont ces systèmes sont intégrés dans la conception des systèmes nationaux de protection sociale. La plupart des États membres réglementent les systèmes de revenu minimum au niveau national, tandis que les services sont organisés au niveau local. Le partage des responsabilités entre les différents niveaux et organismes en matière de financement et de mise en œuvre varie considérablement. La coordination avec les organismes offrant d'autres prestations et services complémentaires semble également constituer un défi dans de nombreux cas. .

14. **Un peu plus de la moitié des États membres ont mis en place des mécanismes de suivi, tandis que dans d'autres États de telles pratiques n'ont pas encore été adoptées.** Les principaux défis semblent être liés à une coopération insuffisante entre les différentes entités, souvent exacerbée par des obstacles juridiques et techniques en matière de gestion des données. Les données sont généralement recueillies aux fins de la fourniture de prestations, mais ces informations n'alimentent pas un système de suivi en vue de contribuer à l'évaluation régulière des régimes et au retour d'information sur l'élaboration des politiques. Dans ce contexte, il importe d'assurer une surveillance et une évaluation rigoureuses des cadres de gouvernance (au moyen de données et d'indicateurs statistiques de qualité), en veillant à la participation de toutes les parties prenantes concernées.

À la lumière de ces éléments, le Comité de la protection sociale (CPS) considère que des efforts supplémentaires devront être déployés pour mettre en œuvre le principe 14 du socle européen des droits sociaux en coordination avec d'autres principes pertinents. En tenant compte des spécificités des États membres, l'UE devrait continuer à appuyer les efforts nationaux visant à garantir des systèmes de revenu minimum adéquats, en lien également avec la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.

Le cadre d'évaluation comparative pour le revenu minimum a constitué une assise précieuse pour l'élaboration de ce rapport. Il sera utile de le mettre à jour régulièrement en tenant compte des interactions avec les autres prestations et d'examiner les domaines susceptibles d'être étendus à différentes dimensions (telles que les critères d'admissibilité, l'accès aux services et les transitions et incitations sur le marché du travail).

Les systèmes de revenu minimum nécessitent un suivi et une analyse continus, notamment en raison des changements et des évolutions du contexte socio-économique (incidence de la pandémie et de la guerre russe contre l'Ukraine, évolutions du marché du travail et transitions écologique et numérique). Dans ce contexte, les États membres peuvent bénéficier d'un soutien au titre des fonds de l'UE (tels que le Fonds social européen plus et la facilité pour la reprise et la résilience) et les systèmes de revenu minimum devraient rester l'une des priorités du Semestre européen. Le CPS et la Commission devraient 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 et sur les contributions supplémentaires des États membres.