

Avis du Comité économique et social européen sur le «Développement des prestations sociales»

(2011/C 44/05)

Rapporteur général: **M. VERBOVEN**.

Par lettre du 29 avril 2010, M^{me} Laurette ONKELINX, vice-première ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence belge et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le:

«*Développement des prestations sociales*»

Le 25 mai 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010) de nommer M. Xavier VERBOVEN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 66 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se réjouit que la question du développement des allocations sociales fasse l'objet d'une Conférence spécifique dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne. Le Comité reconnaît que la protection sociale est un important outil de redistribution, de cohésion sociale et de solidarité qui doit être au cœur de la construction du projet européen. Les droits sociaux fondamentaux garantissent notamment l'accès à des revenus sociaux adéquats lors de la survie de certains risques sociaux ou à une aide sociale et au logement pour tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Le CESE rappelle que le 30 novembre 2009, il a adopté une déclaration qui demande à la Commission la mise en œuvre d'un Programme d'action sociale ⁽¹⁾ afin de garantir que les droits sociaux fondamentaux soient traités à égalité avec les règles de concurrence et les libertés économiques.

1.2 Le CESE tient à souligner le rôle de facteur productif de la politique sociale. Il rappelle à nouveau que si elles sont conçues de manière appropriées, les politiques sociales et du marché du travail contribuent à promouvoir tant la justice sociale que l'efficacité et la productivité économiques. L'essentiel du modèle social européen repose sur une bonne cohérence entre efficacité économique et progrès social ⁽²⁾. Le ralliement des citoyens au projet européen dépendra de l'efficacité des politiques mises en œuvre dans ces différents domaines. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance du rôle joué par la protection sociale en tant que stabilisateur économique et ce, tant en période de bonne que de mauvaise conjoncture économique ⁽³⁾.

1.3 La crise économique et sociale actuelle impose plus que jamais une stratégie européenne ambitieuse pour l'horizon 2020. Cette nouvelle stratégie - qui a été définie par la Commission ⁽⁴⁾, vient d'être approuvée lors du Conseil européen du 17 juin 2010 et devra être formellement adoptée en septembre de cette année par le Parlement - porte sur quatre domaines: la connaissance et l'innovation, une économie plus durable,

l'amélioration des niveaux d'emploi et l'inclusion sociale. Le CESE soutient cette vision pluridimensionnelle qui vise à soutenir une croissance «intelligente, durable et inclusive» mais regrette que les recommandations reprises dans son précédent avis sur «La stratégie de Lisbonne après 2010» n'aient pas été suivies d'effet sur certains points où des lacunes sont constatées. Il s'agirait notamment d'élaborer «des lignes directrices qui, assorties d'objectifs mesurables, soient spécifiquement consacrées à l'égalité entre les sexes, à la lutte contre les régimes d'emplois dont la couverture est déficiente, au passage à une économie à faibles émissions de CO₂, à la réduction de la pauvreté, y compris celle qui affecte ceux qui ont un emploi, et à la prévention de l'exclusion sociale, avec, par exemple, un soutien adapté en cas de chômage et d'incapacité de travail et pour l'accès aux services publics ⁽⁵⁾».

1.4 Le CESE accueille avec satisfaction le fait que la Stratégie Europe 2020 comprend une ligne directrice dédiée spécifiquement à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et comme engagement que 20 millions de personnes au moins doivent cesser d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion ⁽⁶⁾. Alors que 2010 a été déclarée année européenne de lutte contre la pauvreté, il s'avère indispensable de prendre les mesures nécessaires pour aider toutes les personnes concernées à sortir de la pauvreté.

1.5 Le Conseil est d'avis que le meilleur moyen de sortir de l'exclusion est d'accéder à un emploi durable, de qualité et rémunéré de façon appropriée. Des mesures d'amélioration structurelles devraient être adoptées afin de créer un marché du travail inclusif ⁽⁷⁾. Le CESE rappelle qu'un accord-cadre pour un marché du travail inclusif a été conclu le 9 décembre 2009 dans le cadre du dialogue social. Cet accord-cadre fait état de la volonté des partenaires sociaux de promouvoir des marchés du travail inclusifs, de maximiser le potentiel de force de travail en Europe, d'augmenter le taux d'emploi, d'améliorer la qualité de l'emploi en ce compris la formation et le développement des compétences.

⁽¹⁾ Avis du CESE, JO C 27 du 3.2.2009.

⁽²⁾ Avis du CESE, JO C 309 du 16.12.2006.

⁽³⁾ Commission européenne, Comité de la Protection sociale, *Rapport conjoint sur la Protection et l'inclusion sociale 2010*, Manuscrit, février 2010.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission COM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Avis du CESE, JO C 128/3 du 18.5.2010, pt 4.4.

⁽⁶⁾ Conseil européen, 17.6.2010, Conclusions, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Idem 5.

1.6 Le CESE partage le point de vue du Parlement européen repris dans sa résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail⁽⁸⁾, notamment le premier considérant: «*l'inclusion active ne doit pas remplacer l'inclusion sociale, étant donné que les groupes vulnérables qui sont dans l'incapacité de participer au marché du travail ont droit à une vie digne et à la pleine participation au sein de la société, et qu'il convient par conséquent qu'un revenu minimum ainsi que des services sociaux de qualité, accessibles et abordables soient disponibles, indépendamment de la capacité d'une personne à participer au marché du travail*».

1.7 Le CESE rappelle qu'à l'occasion de son avis du 12 juillet 1989 sur la pauvreté⁽⁹⁾, il a recommandé l'instauration «*d'un minimum social conçu pour être à la fois un filet de sécurité pour les pauvres et un levier nécessaire à leur réinsertion sociale*». Il regrette que cet avis ainsi que la 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⁽¹⁰⁾ n'ont, à l'heure actuelle toujours pas donné lieu à des suites appropriées. Le CESE est dès lors d'avis que l'instauration progressive d'une garantie de ressources et de prestation dans le cadre de la protection sociale devrait être envisagée par le biais d'un nouvel instrument qui, tout en tenant compte des spécificités nationales, viendrait soutenir plus efficacement les politiques de lutte contre la pauvreté menées au sein des différents États membres. L'objectif de réduction de pauvreté repris dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 est, de ce point de vue, un levier important.

1.8 En ce qui concerne les allocations sociales de remplacement, le CESE souligne qu'elles ne font à l'heure actuelle pas toutes l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) relative à la Protection sociale. Par le biais de la définition d'objectifs et via des indicateurs communs ainsi que l'échange de bonnes pratiques, celle-ci vise à réformer les systèmes de protection sociale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale, des retraites, des soins de santé et des soins de longue durée. Il en ressort que les allocations de chômage, d'incapacité de travail, de maternité ainsi que celles perçues par les personnes handicapées, les victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ne sont pas prises en compte par cet important processus. Le CESE préconise que l'action de la MOC protection sociale soit étendue à toutes les allocations de remplacement de revenu. Il recommande notamment l'instauration d'un monitoring veillant à étudier le niveau adéquat des allocations octroyées.

1.9 Le CESE rappelle que la modernisation de nos systèmes de protection sociale passe par un équilibre efficace entre, d'une part, les incitations visant à augmenter l'offre de main-d'œuvre et, d'autre part, les mesures destinées à assurer une protection

sociale adéquate en garantissant l'efficacité des dépenses faites dans ce domaine. En ce qui concerne le premier aspect, il tient à préciser que le revenu ne devrait pas être le seul élément à prendre en compte. D'autres facteurs tels que la disponibilité, l'efficacité et la qualité de services de garde d'enfants, de dispositifs pris pour l'accessibilité des personnes handicapées, des infrastructures de placement des demandeurs d'emploi, de formation, d'enseignement et de santé publiques ont un rôle important à jouer⁽¹¹⁾. Le CESE souligne dès lors à nouveau sa volonté de voir renforcer la MOC par la mise en œuvre d'objectifs mesurables en matière de protection sociale, notamment en ce qui concerne les taux de remplacement ou de couverture, mais aussi d'accès aux services publics⁽¹²⁾. Par ailleurs, le Comité constate que la généralisation des systèmes d'activation ne fait pas l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de la MOC protection sociale. Il préconise qu'un rapport soit réalisé dans le cadre du Comité de Protection Sociale afin d'étudier si ces dispositifs d'activation sont bien le fruit d'un équilibre entre les valeurs de solidarité, de responsabilité et de cohésion.

1.10 Le CESE souhaite insister sur le rôle essentiel que peuvent jouer les représentants de la société civile et les partenaires sociaux sur toutes les questions liées à la modernisation des systèmes de protection sociale ainsi que dans le renforcement de la MOC comme processus démocratique.

2. Introduction et mise en contexte

2.1 La protection sociale est un important outil de redistribution et de solidarité dont l'organisation et le financement relèvent de la responsabilité des États membres. Construite de manière spécifique au sein de chacun des États membres, elle se caractérise par une très grande diversité de systèmes. Elle est au cœur même du projet européen comme en atteste l'article 9 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne⁽¹³⁾ ainsi que l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux⁽¹⁴⁾ reconnaît et respecte:

- d'une part, le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection en cas de maternité, de maladie, d'accident de travail, de dépendance, de vieillesse ou de perte d'emploi;
- d'autre part, le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinés à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

2.2 En plus de garantir un revenu adéquat aux personnes inactives ou lors de la survenance de certains risques sociaux, la protection sociale doit également jouer un rôle actif de sécurisation des transitions professionnelles notamment pour assurer une bonne intégration sur le marché du travail.

⁽⁸⁾ Parlement européen, Résolution du 6.5.2009, 2008/2335(INI).

⁽⁹⁾ Avis du CESE, JO C 221 du 28.8.1989 et JO C 128/15 du 18.5.2010.

⁽¹⁰⁾ Recommandation du Conseil du 24.6.1992, 92/441/CEE, JO L 245 du 26.8.1992.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE, JO C 302/86 du 7.12.2004.

⁽¹²⁾ Avis du CESE, JO C 128/10 du 18.5.2010 et JO C 302/86 du 7.12.2004.

⁽¹³⁾ Article 9 du TFEU, JO C 115 du 9.5.2008.

⁽¹⁴⁾ Charte des droits fondamentaux, JO C 364 du 18.12.2000.

2.3 Face aux conséquences de la crise financière de 2008, les systèmes de protection sociale ont non seulement contribué à protéger les Européens contre les conséquences les plus graves de la crise financière mais ont également joué un rôle contra-cyclique de stabilisateur économique⁽¹⁵⁾. En l'absence de politiques de convergence ambitieuses, ces systèmes pourraient être mis en péril notamment par le biais de pratiques de concurrence développées par certains États membres pour lesquels la baisse des dépenses sociales constituent un levier pour attirer les investissements de capitaux étrangers. Ce processus, qui est déjà une réalité sur le plan fiscal et salarial, tend en effet à se développer sur le plan social⁽¹⁶⁾.

2.4 À l'aube de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie Europe 2020, il faut rappeler que la croissance économique et de l'emploi ne permet pas à elle seule de garantir une meilleure cohésion sociale. Ces dix dernières années, les inégalités se sont souvent accrues et la pauvreté et l'exclusion sociale restent un problème majeur dans la plupart des pays de l'UE⁽¹⁷⁾. Le CESE insiste d'ailleurs sur la nécessité de lutter contre ces phénomènes par des politiques qui ne soient pas essentiellement réactives et relatives à l'indemnisation mais également préventives et proactives afin d'agir en amont contre les situations de pauvreté. On songe en particulier au phénomène de pauvreté infantine qui peut être déterminant pour tout le développement et parcours de vie ultérieur de la personne concernée.

2.5 La protection sociale en général et les allocations sociales en particulier sont aujourd'hui confrontées à quatre enjeux majeurs:

- les conséquences de la crise avec d'une part, l'augmentation des dépenses de chômage qui est la conséquence des nombreuses pertes d'emploi et, d'autre part, les tensions sur les finances publiques qu'elle entraîne. Pour éviter les situations d'enlisement dans le chômage de longue durée, l'amélioration et la modernisation des systèmes de protection sociale doivent se poursuivre afin d'offrir un cadre actif et sécurisé qui garantisse l'accès et le retour à l'emploi de qualité tout en s'assurant du caractère durable des systèmes;
- le phénomène de vieillissement de la population dont les conséquences seront importantes dans le secteur des pensions et des soins de santé. La solidarité intergénérationnelle implique la nécessité d'assurer des niveaux de pension suffisants ainsi que d'investir dans les besoins liés à ce phénomène, notamment le soutien à la dépendance;
- la croissance inacceptable de la pauvreté et des inégalités. Les objectifs de réduction de la pauvreté définis dans la nouvelle stratégie Europe 2020 sont ambitieux. Ils exigent un effort coordonné des États membres dans de nombreux domaines d'action politique en partenariat avec les partenaires sociaux et la société civile;
- le nécessaire renforcement du bien-être et de la cohésion sociale des citoyens européens. Ces dernières années, ceux-

ci ont montré que leurs attentes étaient importantes vis-à-vis de nouvelles politiques sociales efficaces et progressives sur le plan social et durables sur le plan économique.

3. Allocations de remplacement de revenu adéquates

3.1 Les allocations sociales destinées à apporter une garantie de revenu lors d'une période de chômage, après le départ à la pension, lors de la survenance d'une maladie ou en raison d'un handicap occupent une place prépondérante dans les systèmes de protection sociale. Quels que soient leurs modes de financement, les principes qui les fondent (assurantiel ou universel) ou leurs modalités d'octroi, elles visent toutes à assurer la garantie d'un revenu stable et adéquat lors de la survenance de ces risques sociaux. À ce titre, elles revêtent un rôle de sécurisation important tant du point de vue des individus que de la société en général. Elles doivent être considérées non comme une charge mais un investissement productif dont tout le monde tire profit.

3.2 Les importants bouleversements subis par les économies et sociétés européennes en raison de la mondialisation, des mutations technologiques, de l'amorce du phénomène de vieillissement de la population et, plus récemment, de la crise économique survenue en 2008 ont engendré de profondes mutations pour les systèmes de protection sociale en général et les allocations de remplacement de revenu en particulier. Les politiques dites de modernisation menées depuis les vingt dernières années visent essentiellement à assainir les finances publiques des différents États membres et à assurer la croissance économique, notamment par des taux d'emploi élevés. Cela a conduit à conférer aux allocations sociales un rôle prépondérant en termes d'incitant à une participation accrue au marché du travail.

3.3 Le Comité est bien conscient que le niveau de protection octroyé par ces allocations est fortement dépendant des financements publics qui subissent à l'heure actuelle d'importantes pressions en raison des conséquences de la crise économique et des enjeux du vieillissement de la population. Il tient cependant à rappeler qu'il s'oppose «à toute initiative pouvant compromettre la solidarité sur laquelle repose la protection sociale et qui est si bénéfique pour l'Europe»⁽¹⁸⁾. L'octroi d'allocations qui maintiennent partiellement les standards de vie est essentiel pour garantir une meilleure répartition des biens et des revenus ainsi que la cohésion sociale. Dans le même esprit, le Comité tient à souligner l'importance des mécanismes qui visent à adapter les allocations en fonction de l'évolution du niveau de vie. C'est aussi la raison pour laquelle le Comité estime nécessaire l'instauration au sein de la MOC d'un monitoring qui étudie le niveau adéquat des allocations octroyées.

3.4 Le CESE demande la mise en œuvre d'un Programme d'action sociale qui devrait reposer sur une collaboration positive entre États pour «lutter contre les tentations de "nivellement par le bas" compétitifs en termes de droits sociaux, de protection sociale et de conditions de travail»⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, Comité de la protection sociale, *Croissance, l'emploi et le progrès social dans l'UE – Principaux messages*, Manuscrit, septembre 2009.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, «World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany.», International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, February 2010.

⁽¹⁷⁾ Idem 15.

⁽¹⁸⁾ Idem 5.

⁽¹⁹⁾ Idem 1.

3.5 *Chômage: renforcer la protection sociale en tant qu'investissement au bénéfice tant de la compétitivité économique que de l'insertion sociale*

3.5.1 L'assurance chômage constitue un avantage social essentiel puisqu'il vise à sécuriser tout travailleur contre les conséquences d'un licenciement ou d'une restructuration. L'objectif est d'assurer un niveau de ressources adéquat et stable qui est la condition première de la sécurisation de la mobilité professionnelle et, par la même, du retour à l'emploi ⁽²⁰⁾.

3.5.2 L'assurance chômage ne peut se limiter à l'octroi d'allocations mais doit être associée à des mesures adéquates et dynamiques de soutien vers un emploi de qualité. Ces politiques actives doivent garantir un accompagnement personnalisé ainsi que l'accès à des formations qualifiantes ⁽²¹⁾. Par ailleurs, d'autres facteurs tels que la disponibilité, l'efficacité et la qualité de services de garde d'enfants mais aussi de dispositifs pris pour l'accessibilité des personnes handicapées, des infrastructures d'enseignement et de santé publiques ont un rôle important à jouer ⁽²²⁾. Les autorités publiques devraient assurer la mise en œuvre de ces éléments indispensables à des transitions professionnelles fluides.

3.5.3 D'autre part, le CESE est d'avis qu'il est nécessaires de prendre des mesures d'amélioration structurelle afin de créer un marché du travail réellement inclusif ⁽²³⁾. À ce propos, il faut rappeler qu'un accord-cadre pour un marché du travail inclusif a été conclu le 9 décembre 2009 dans le cadre du dialogue social. Cet accord-cadre fait état de la volonté des partenaires sociaux de promouvoir des marchés du travail inclusifs, de maximiser le potentiel de force de travail en Europe, d'augmenter le taux d'emploi, d'améliorer la qualité de l'emploi en ce compris la formation et le développement des compétences.

3.5.4 Le Comité considère nécessaire les convergences afin de rendre le travail rémunérateur en faisant en sorte que l'emploi constitue véritablement un choix plus intéressant financièrement. Via la mise en œuvre de politiques coordonnées sur le plan social, salarial, et fiscal, il faut que les personnes faiblement rémunérées et faiblement qualifiées puissent accéder à un emploi rémunérateur et échapper à la pauvreté et au chômage ⁽²⁴⁾.

3.5.5 Des indemnités de chômage associées à des politiques du marché du travail dynamiques permettent de stabiliser l'économie et de promouvoir une adaptation active au changement grâce à l'amélioration des compétences et à des initiatives efficaces en matière de recherche d'emploi et de reconversion ⁽²⁵⁾. Il faudrait toutefois veiller à ce que les politiques d'actions menées actuellement au sein de tous les États membres

soient bien le fruit d'un équilibre entre les valeurs de solidarité, de responsabilité et de cohésion et si elles ne présentent pas de risques en termes d'inégalités, de disparités catégorielles et de cantonnement dans des emplois atypiques, peu qualifiés et/ou peu rémunérés. En outre, il conviendrait de rester circonspect par rapport à des mesures qui visent à renforcer les critères d'éligibilité, particulièrement en temps de crise économique où la demande de main-d'œuvre est peu importante. Le risque est de précariser davantage les personnes exclues; ce qui représente un obstacle important en termes de (ré)insertion professionnelle. Ces politiques d'éviction peuvent avoir également comme effet pervers de provoquer des déplacements vers d'autres secteurs de la protection sociale comme l'aide sociale ou l'incapacité de travail, ce qui n'est pas souhaitable.

3.6 *Les pensions: des retraites adéquates face au défi du vieillissement*

3.6.1 Alors que le nombre de retraités en Europe augmente et que le nombre relatif de personnes en âge de travailler diminue, l'Union européenne a encouragé les États membres à entamer des réformes de leurs systèmes de pension afin de préserver des retraites adéquates et durables. Ces réformes reposent sur les axes suivants: incitation à travailler plus longtemps, encouragement des retraites complémentaires, instauration de liens plus forts entre les cotisations sociales et les allocations, prise en compte de la longévité croissante lors de l'établissement des allocations, financement adéquats de la retraite minimum, octroi de crédits pour des périodes de soins dans les droits à la retraite et mécanismes de révision automatiques ou semi-automatiques.

3.6.2 Le taux de risque de pauvreté reste particulièrement élevé parmi les personnes âgées de 65 ans et plus (20 % en moyenne dans les 27 pays de l'Union contre 17 % pour l'ensemble de la population) et ce, particulièrement pour les femmes (pour lesquelles ce taux atteint 22 %). Cela induit un problème d'adéquation entre le niveau des pensions de retraite par rapport aux revenus perçus par le reste de la population. L'objectif de la pension de retraite est de fournir aux retraités un revenu sûr qui remplace celui perçu durant la vie active, en tenant compte du niveau de vie antérieur. Il faudrait, pour l'avenir, prendre les mesures nécessaires afin de réduire les écarts de revenus liés aux différentes prestations de retraite entre pensionnés, hommes et femmes, mais aussi de garantir une couverture correcte du risque vieillesse aux travailleur(se)s occupé(e)s dans des emplois atypiques ou qui ont connu des carrières atypiques. Les ségrégations qui existent encore sur le marché du travail entre hommes et femmes ont des conséquences importantes sur la constitution des droits acquis et, par là même, sur les perspectives de retraite des femmes ⁽²⁶⁾. Le Comité tient également à souligner que la généralisation de systèmes de pensions minimum a un rôle prépondérant à jouer en termes de lutte contre la pauvreté des aînés. Le CESE insiste pour que le Comité de la Protection Sociale et la MOC porte une attention particulière à ce point.

3.6.3 Les systèmes publics de pension représentent la principale source de pension de retraite. Dans ces conditions, il est indispensable que tout soit mis en œuvre pour en assurer la pérennité et la viabilité financière. Le CESE est d'avis que la

⁽²⁰⁾ Florence LEFRESNE, «Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnelles», Chronique internationale de l'IRES – n°115, novembre 2008 p. 23.

⁽²¹⁾ Idem 18.

⁽²²⁾ Idem 11.

⁽²³⁾ Idem 5.

⁽²⁴⁾ Idem 11.

⁽²⁵⁾ Idem 2.

⁽²⁶⁾ Idem 11.

meilleure garantie d'un financement adéquat de ces systèmes publics repose sur un taux d'emploi élevé, ainsi que sur des mesures de financement complémentaires mises en œuvre par certains États membres. Ces systèmes reposent sur le principe de la solidarité et tissent des liens inter et intra-générationnels qui contribuent à assurer la cohésion sociale. Ils permettent en outre d'assurer des droits à la pension pendant les périodes de chômage et d'interruption de carrière pour cause de maladie et pour des motifs familiaux. Leur stabilité financière a fait ses preuves lors de la crise financière de 2008.

3.6.4 En complément à ces régimes publics de pension, des régimes complémentaires de retraite se sont développés. Ceux-ci peuvent offrir un complément de ressources aux pensionnés et, à ce titre, ils doivent être généralisés à l'ensemble des salariés. Cependant, ils ne sauraient être, ni une solution alternative au problème de la viabilité des systèmes publics de pension, ni, surtout, les remettre en cause. Le développement et la mise en place de ces régimes complémentaires devraient, dans l'intérêt des cotisants et des retraités, répondre à un certain nombre d'exigences notamment s'inscrire dans un cadre régulateur européen développé en concertation avec les partenaires sociaux. Ils ne devraient pas être seulement des fonds d'investissements aux fins de garantir une retraite personnelle mais devraient veiller à couvrir le risque viager et assurer un revenu pour les périodes de maladies, voire de chômage économique ou d'absences pour motifs familiaux. L'accès à ces régimes complémentaires devrait être garanti à tous les travailleurs du secteur ou de l'entreprise. Le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes devrait être appliqué. Il importe que les partenaires sociaux soient associés à leur mise en place négociée ainsi qu'à leur contrôle de gestion. Enfin, il faut veiller à promouvoir les investissements qui ont un impact positif sur l'emploi et décourager les placements purement spéculatifs.

3.7 L'incapacité de travail: un important filet de sécurité pour les travailleurs confrontés à la maladie ou au handicap.

3.7.1 Outre le chômage et la pension, la troisième catégorie d'allocations de remplacement de revenu concerne les allocations perçues en cas d'incapacité de travail, de handicap, d'accident de travail ou de maladie professionnelle. Cela soulève non seulement la question d'un revenu de substitution adéquat mais aussi celle d'un retour ou d'un accès à l'emploi. Le CESE tient à rappeler sa position émise dans le cadre de son précédent avis sur l'insertion sociale ⁽²⁷⁾. Si percevoir un revenu est une condition indispensable pour pouvoir vivre de manière indépendante, ce n'est pas forcément une condition suffisante. Dans nombre de cas, l'intégration des personnes concernées dans la vie professionnelle ne bénéficie toujours pas de l'attention adéquate et ce, malgré les dispositions légales arrêtées à cette fin. Les aménagements pratiques en matière d'orientation ou d'assistance dans la recherche d'un emploi ou dans la reprise d'un travail sont souvent lourds et inadaptés.

3.7.2 Les personnes incapables de travailler doivent se voir garantir une aide au revenu suffisante pour vivre dignement. À

ce propos, l'allocation octroyée doit non seulement prendre en compte le maintien d'un standard de vie adéquat mais également les dépenses spécifiques auxquelles la personne est exposée en raison de sa maladie ou de son handicap. Les politiques visant à garantir des soins de santé accessibles et de qualité ont ici aussi un rôle essentiel à jouer de même que celles qui encouragent le développement d'infrastructures et de services sociaux mis en place dans les situations de dépendance afin de garantir une vie digne (cfr. services de soins et d'aide à domicile, aide de tierce personne, etc.)

4. Revenu minimum et inclusion sociale

4.1 Déjà à l'occasion de son avis du 12 juillet 1989 sur la pauvreté ⁽²⁸⁾, le CESE recommandait l'instauration «d'un minimum social conçu pour être à la fois un filet de sécurité pour les pauvres et un levier nécessaire à leur réinsertion sociale». Cet avis est cité dans la 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 ⁽²⁹⁾ qui préconise l'instauration progressive d'une garantie de ressources dans le cadre des systèmes de protections sociales des différents États membres et ce, endéans un délai de 5 ans. Presque vingt ans plus tard et alors que l'Union consacre l'année 2010 à la lutte contre la pauvreté, force est de constater que ces demandes et recommandations sont restées lettre morte. En 2008, la Commission a précisé dans sa recommandation du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active ⁽³⁰⁾ 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». Plus récemment, dans le cadre de la résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ⁽³¹⁾, le Parlement «invite les États membres à mettre en œuvre un complément de ressources adéquat, de manière à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale» et «signale 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».

4.2 Conformément à la recommandation du Conseil du 24 juin 1992, le CESE est d'avis que cette garantie de ressource doit être fixée en tenant compte du niveau de vie existant dans chaque État membre. Cela implique la référence à des indicateurs appropriés comme, par exemple le revenu moyen ou médian disponible dans l'État membre, la statistique de la consommation des ménages, le salaire minimum légal s'il existe ou le niveau des prix. Ce revenu minimum peut, en outre être adapté ou complété pour répondre à des besoins spécifiques. Il s'agit principalement des aides au logement, des politiques garantissant l'accès à des soins de santé de qualité ou de prise en charge de la grande dépendance déjà mises en œuvre

⁽²⁸⁾ Avis du CESE, JO C 221 du 28.8.1989 et JO C 128/10 du 18.5.2010.

⁽²⁹⁾ Idem 10.

⁽³⁰⁾ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008, 2008/867/CE, JO L 307 du 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Idem 8.

⁽²⁷⁾ Idem 5

par divers États membres. Le Comité soutient l'initiative du Parlement ⁽³²⁾ en ce qu'il vise à améliorer la recommandation du Conseil de 1992 et précise que «*l'aide sociale devrait fournir un revenu minimum approprié permettant une vie digne, au moins à un niveau supérieur à celui défini comme exposant les personnes à un risque de pauvreté*». Cependant, il faudra veiller aux éventuelles interactions qui pourraient avoir lieu entre cette garantie de revenu, associée ou non à des interventions connexes comme une aide au logement, et d'autres prestations de sécurité sociale. Il faut éviter que les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale ne se retrouvent dans des situations moins favorables, ce qui induirait des effets pervers évidents.

4.3 Les CESE rappelle que l'instauration d'un revenu minimum doit être envisagée dans le cadre de politiques d'inclusion sociale active et d'accès à des services sociaux de qualité. De ce point de vue, il soutient la position du Parlement européen ⁽³³⁾ qui «*suggère que les États membres examinent activement une politique de salaire minimum afin de s'attaquer au problème*

du nombre croissant de "travailleurs pauvres" et de faire du travail une perspective viable pour les personnes les plus éloignées du marché du travail». Le Comité tient en outre à préciser qu'il ne faut pas négliger la situation des personnes qui sont dans l'incapacité de participer au marché du travail en raison de leur âge, état de santé ou handicap. Il partage le point de vue du Parlement européen ⁽³⁴⁾ lorsque celui-ci précise que «*l'inclusion active ne doit pas remplacer l'inclusion sociale*» et «*qu'il convient par conséquent qu'un revenu minimum ainsi que des services sociaux de qualité, accessibles et abordables soient disponibles, indépendamment de la capacité d'une personne à participer au marché du travail*».

4.3.1 Le CESE est d'avis que l'instauration progressive d'une garantie de ressources est nécessaire à la réalisation de l'objectif de réduction de pauvreté repris dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et devrait être envisagée par le biais d'un nouvel instrument afin de soutenir plus efficacement les politiques de lutte contre la pauvreté menées au sein des différents États membres.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽³²⁾ Idem 8.

⁽³³⁾ Idem 8.

⁽³⁴⁾ Idem 8.