

Annexe

Demande de rapport ad hoc sur la crise du coût de la vie

Introduction

Depuis au moins la fin de l'année 2021, l'Europe a connu une hausse très importante du coût de la vie. L'inflation a atteint des niveaux jamais vus au cours des quatre dernières décennies dans de nombreux pays, ses effets frappant de manière disproportionnée les ménages les plus vulnérables et à faible revenu. Dans de nombreux États parties, les salaires ne parviennent pas à suivre l'inflation.

Les États ont réagi différemment, mais dans l'ensemble du Conseil de l'Europe, on a constaté une augmentation significative de la pauvreté et une diminution de la jouissance des droits garantis par la Charte. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les droits liés à la protection sociale (articles 12, 13, 16 (prestations familiales), 30 et 31), le droit des travailleurs à une rémunération leur assurant, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie décent (article 4§1), et les droits des groupes socialement vulnérables (articles 15, 17, 19 et 23). La question du coût de la vie a un large champ d'application et une dimension paneuropéenne.

Le Comité considère que "les droits sociaux et la crise du coût de la vie" est un thème approprié pour un rapport ad hoc (cf. paragraphe 9 du document CM(2022)114-final) car (i) il aborde un nouveau défi clé en termes de droits contemporains, dont bénéficie l'espace du Conseil de l'Europe, (ii) il permet au Comité de fournir une vue d'ensemble [paneuropéenne] des situations nationales à la lumière de ce défi, et (iii) il permet au Comité d'affiner et de développer son analyse juridique du point de vue de la Charte. Il s'agit d'une nouvelle question pour le Comité (et plus généralement pour les organes de surveillance des droits de l'Homme ayant un mandat en matière de droits sociaux) et il est urgent que le Comité s'y attaque. Un tel rapport permettrait au Comité de fournir des orientations générales sur l'application de la Charte à une nouvelle question cruciale et de définir les critères à appliquer pour déterminer si la situation dans un État partie spécifique satisfait aux exigences de la Charte (en s'inspirant à nouveau du paragraphe 9 du document CM(2022)114-final).

En élaborant les questions suivantes sur la base desquelles les rapports ad hoc devraient être rédigés, le Comité s'est particulièrement concentré sur certains aspects des articles 12, 13, 15, 16, 17, 23, 30, 31 et 4§1, en particulier les aspects liés au revenu et au pouvoir d'achat. Ce faisant, nous examinerons les droits liés à la protection sociale - à savoir les articles 12, 13, 16 (prestations familiales) et 31 - ainsi que le droit des travailleurs à une rémunération leur assurant, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie décent (article 4§1). Le Comité a également tenu compte du coût de la vie et du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), ainsi que de la situation des groupes particulièrement touchés par la crise du coût de la vie, tels que les familles avec enfants (articles 16 et 17), les personnes handicapées (article 15) et les personnes âgées (article 23).

Le Comité souligne que le système des rapports ad hoc est très différent, en termes d'objectif et de finalité, du processus statutaire de présentation des rapports. Le rapport du Comité faisant

suite aux rapports ad hoc des Etats parties ne sera pas spécifique à un pays (bien qu'il puisse se référer au droit et à la pratique pertinents dans certains Etats parties, le cas échéant) et il ne procédera à aucune évaluation juridique de la situation dans les Etats parties par rapport à des dispositions spécifiques de la Charte. Le processus vise plutôt à recueillir des informations en vue de permettre au Comité d'identifier des éléments de bonne pratique que le Comité pourrait ensuite utiliser pour formuler des orientations à l'intention des États ou des observations interprétatives relatives aux dispositions de la Charte. Par conséquent, les Etats parties devraient répondre à toutes les questions posées, que l'Etat partie ait ou non accepté la disposition pertinente de la partie II de la Charte (à titre d'exemple, le Comité souhaite recevoir des informations sur les salaires minimums également de la part d'Etats qui n'ont pas accepté l'article 4§1 de la Charte, cf. questions 1 à 3 ci-dessous).

Questions

1) Veuillez indiquer si et comment le salaire minimum légal est régulièrement ajusté/indexé sur le coût de la vie, en précisant la date de la dernière adaptation, et en particulier s'il a été ajusté/indexé depuis la fin de l'année 2021.

2) Fournir des informations sur toute mesure supplémentaire prise pour préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum depuis la fin de l'année 2021.

3) Pour les États parties qui n'ont pas de salaire minimum légal, veuillez décrire les mesures prises pour préserver le pouvoir d'achat des salaires les plus bas depuis la fin de l'année 2021.

4) Veuillez indiquer si la crise du coût de la vie a conduit à l'extension des prestations liées au travail¹.

5) Fournir des informations sur les changements apportés aux systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale depuis la fin de l'année 2021, y compris des informations sur les niveaux de prestations et d'assistance et sur l'attribution des prestations.

6) Veuillez indiquer si les prestations de sécurité sociale et les aides sont indexées sur le coût de la vie, ainsi que des informations en particulier sur l'indexation des prestations de remplacement du revenu telles que les pensions. Veuillez indiquer la date de la dernière adaptation/indexation des prestations et des aides.

7) Veuillez indiquer si des mesures spéciales ont été adoptées depuis la fin de l'année 2021 pour faire en sorte que les personnes puissent faire face à leurs dépenses énergétiques et alimentaires, telles que des subventions aux prix de l'énergie, des carburants et des produits alimentaires de base.

8) Veuillez fournir des informations actualisées sur les taux de risque de pauvreté pour l'ensemble de la population, ainsi que pour les enfants, les familles identifiées comme étant

¹ Des suppléments destinés à soutenir les travailleurs à faibles revenus, tels que la prime d'activité en France, ou le *Working Family Payment* et le *Back to Work Family Dividend* en Irlande.

exposées au risque de pauvreté, les personnes handicapées et les personnes âgées. Veuillez indiquer la tendance au cours des cinq dernières années, ainsi que les prévisions pour les années à venir.

9) Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour garantir une approche coordonnée de la lutte contre la pauvreté, comme l'exige l'article 30 de la Charte, et pour réduire le recours à l'aide de dernier ressort, telle que les banques alimentaires et les soupes populaires.

10) Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour consulter les personnes les plus touchées par la crise du coût de la vie et/ou les organisations représentant leurs intérêts et garantir leur participation au processus d'élaboration des mesures de réponse à la crise.

Extraits de la jurisprudence de l'ECRS² :

L'article 4, garantit le droit à une rémunération équitable de nature à assurer un niveau de vie décent. Il s'applique à tous les travailleurs, y compris aux fonctionnaires et aux agents contractuels de l'État et des collectivités territoriales, aux branches ou emplois non couverts par une convention collective, aux emplois atypiques (emplois aidés) et aux régimes ou statuts particuliers (par exemple, les travailleurs migrants).

Pour être considéré comme équitable au sens de l'article 4§1, le salaire minimum versé sur le marché du travail ne doit pas être inférieur à 60% du salaire moyen national net. L'évaluation est basée sur les montants nets, c'est-à-dire après déduction des impôts et des cotisations de sécurité sociale. À cette fin, les impôts sont tous les impôts sur les revenus du travail. Les impôts indirects ne sont donc pas pris en compte. Lorsqu'il est difficile d'établir des chiffres nets, il appartient à l'État partie concerné de fournir des estimations de ce montant. Lorsqu'il existe un salaire minimum national légal, sa valeur nette pour un travailleur à temps plein est utilisée comme base de comparaison avec le salaire moyen net à temps plein (si possible calculé dans tous les secteurs pour l'ensemble de l'économie, sinon pour un secteur représentatif tel qu'une industrie manufacturière ou pour plusieurs secteurs). Sinon, il est tenu compte du salaire le plus bas déterminé par une convention collective ou du salaire le plus bas effectivement payé. Lorsque le salaire minimum net se situe entre 50% et 60% du salaire moyen net, il appartient à l'Etat partie d'établir que ce salaire permet un niveau de vie décent. Lorsque le salaire minimum est bas, le Comité peut, lorsqu'il évalue le respect de l'article 4§1, prendre en considération d'autres éléments, tels que l'exonération du ticket modérateur pour les soins de santé ou le droit à des allocations familiales majorées. Un salaire ne répond pas aux exigences de la Charte, quel que soit le pourcentage, s'il n'assure pas un niveau de vie décent en termes réels au travailleur, c'est-à-dire qu'il doit être nettement supérieur au seuil de pauvreté pour un pays donné.

En vertu de l'**article 12**, le niveau des prestations de remplacement du revenu doit être raisonnablement proportionnel au revenu antérieur et ne doit pas être inférieur au seuil de

² Ces extraits sont fournis à titre d'information et non parce que le Comité procédera à des évaluations juridiques.

pauvreté défini comme 50 % du revenu équivalent médian, calculé sur la base de la valeur du seuil de risque de pauvreté d'Eurostat.

L'aide visée à l'article 13 doit être "appropriée", c'est-à-dire qu'elle doit permettre de mener une vie décente et suffire à couvrir les besoins fondamentaux de l'individu. Pour évaluer le niveau d'assistance, les prestations de base, les prestations complémentaires et le seuil de pauvreté du pays sont pris en compte. (Le seuil de pauvreté h est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté d'Eurostat). Le revenu disponible équivalent est calculé par Eurostat sur la base du revenu d'un ménage, établi en additionnant tous les revenus monétaires reçus de quelque source que ce soit par chaque membre du ménage et en déduisant les impôts et les cotisations sociales payés. Afin de refléter les différences de taille et de composition des ménages, ce total est divisé par le nombre d'"adultes équivalents" en utilisant une échelle standard, dite "échelle modifiée de l'OCDE". Le chiffre ainsi obtenu est attribué à chaque membre du ménage (Source : Eurostat). En l'absence de cet indicateur, le seuil de pauvreté national est pris en compte. L'assistance est appropriée lorsque le montant mensuel des prestations d'assistance - de base et/ou complémentaires - versées à une personne vivant seule n'est pas manifestement inférieur au seuil de pauvreté au sens susmentionné. Pour cette évaluation, le niveau d'assistance médicale est également pris en compte.

En vertu de l'article 16, les États parties sont tenus d'assurer la protection économique de la famille par des moyens appropriés. Les principaux moyens devraient être les prestations familiales ou pour enfants prévues dans le cadre de la sécurité sociale, disponibles soit de manière universelle, soit sous condition de ressources.

Les prestations familiales doivent constituer un complément de revenu adéquat pour un nombre significatif de familles. L'adéquation est évaluée par rapport au revenu équivalent médian (Revenu équivalent médian (Eurostat) : le revenu d'un ménage est établi en additionnant tous les revenus monétaires perçus de quelque source que ce soit par chaque membre du ménage. Afin de refléter les différences de taille et de composition des ménages, ce total est divisé par le nombre d'"adultes équivalents" en utilisant une échelle standard (l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée). Le chiffre ainsi obtenu est attribué à chaque membre du ménage.) Le niveau des prestations doit être ajusté si nécessaire pour suivre l'inflation. D'autres formes de protection économique, telles que les allocations de naissance, les paiements supplémentaires aux familles nombreuses ou les allègements fiscaux pour enfants, sont également pertinentes pour la mise en œuvre de cette disposition.

L'obligation faite aux États, en vertu de l'**article 15**, de prendre des mesures pour promouvoir la pleine intégration sociale des personnes handicapées et leur participation à la vie de la communauté est étroitement liée aux mesures visant à améliorer et à éradiquer la pauvreté chez les personnes handicapées.

De même, en vertu de l'**article 17**, la prévalence de la pauvreté des enfants dans un État partie, qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou multidimensionnels, est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par l'État pour garantir le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique. L'obligation des États de prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires pour veiller à ce que les enfants et les adolescents

bénéficient de l'assistance dont ils ont besoin est étroitement liée aux mesures visant à améliorer et à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Lorsqu'il évalue l'adéquation des ressources des personnes âgées aux fins de **l'article 23**, le Comité prend en compte toutes les mesures de protection sociale garanties aux personnes âgées et visant à maintenir un niveau de revenu leur permettant de mener une vie décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle. En particulier, le Comité examine les pensions, contributives ou non contributives, et les autres prestations complémentaires en espèces dont bénéficient les personnes âgées. Ces ressources seront ensuite comparées au revenu équivalent médian. À cette fin, le Comité prendra également en considération les indicateurs pertinents relatifs aux taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées de 65 ans et plus.

L'article 30 exige des États parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, qui consiste en un cadre analytique, un ensemble de priorités et des mesures correspondantes pour prévenir et éliminer les obstacles à l'accès aux droits sociaux, en particulier à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale. Il doit relier et intégrer les politiques publiques de manière cohérente, en intégrant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans tous les volets de la politique et en dépassant une approche purement sectorielle ou axée sur des groupes cibles. Des mécanismes de coordination efficaces doivent exister à tous les niveaux, y compris au niveau de la fourniture de l'assistance et des services aux utilisateurs finaux. Des ressources adéquates doivent être mises à disposition pour la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de l'approche globale et coordonnée visée à l'article 30. Dans de nombreux cas, un effort budgétaire expansionniste important et durable de la part des États parties sera nécessaire pour empêcher une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Des ressources adéquates sont l'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté et devraient donc être allouées pour atteindre les objectifs de la stratégie. La qualité et la quantité des mesures doivent être adaptées à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.

Un logement adéquat au sens de **l'article 16** (logement pour les familles) et de **l'article 31** comprend un logement qui est sûr du point de vue sanitaire et de la santé, c'est-à-dire qui possède toutes les commodités de base, telles que l'eau, le chauffage, l'élimination des déchets, les installations sanitaires, l'électricité, etc.