



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

5 octobre 2018

Pièce n° 1

Finnish Society of Social Rights v. Finland
Réclamation n° 172/2018

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 17 septembre 2018

15.09.2018

M. Henrik Kristensen,

Secrétaire exécutif adjoint du Comité européen des droits sociaux

La Finnish Society of Social Rights a l'honneur de vous adresser la réclamation collective jointe en annexe, formée au motif que la législation finlandaise ne respecte pas, à ses yeux, les dispositions de la Charte sociale européenne.

La personne en charge de la présente réclamation au sein de notre association est son président, M. Yrjö Mattila.

Adresse : Koukkutie 4, 17200 Vääksy

Courriel : yrjo.mattila@helsinki.fi

Tél. +358407154166

Salutations distinguées

Yrjö Mattila

Président de la Finnish Society of Social Rights

Eila Sundman

Vice-présidente de la Finnish Society of Social Rights

Marjatta Kaurala

Secrétaire de la Finnish Society of Social Rights et membre du conseil

Réclamation collective pour non-respect, dans la législation finlandaise, des paragraphes 1 et 3 de l'article 12 et du paragraphe 1 de l'article 13 de la Charte sociale européenne (révisée)

1. Contexte propre à la réclamation

Le rôle du Comité européen des droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne, traité que la Finlande a ratifié, dans sa version révisée, le 21 juin 2002. La présente réclamation déposée auprès du Comité européen des droits sociaux porte sur les paragraphes 1 et 3 de l'article 12 et sur le paragraphe 1 de l'article 13 de la Charte sociale européenne (révisée), et concerne le droit à la sécurité sociale.

Obligations de l'État partie découlant de l'article 12

Conformément aux dispositions de l'article 12, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent :

1. *à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale ;*
2. *à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale ;*
3. *à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut.*

Obligations de l'État partie découlant de l'article 13

Conformément aux dispositions de l'article 13, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent :

1. *à veiller à ce 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, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ;*
2. -----

Notre association entend, par la présente réclamation, faire établir clairement si la législation finlandaise relative à la sécurité sociale est conforme au traité ou si la situation actuelle de la Finlande est contraire aux dispositions de la Charte ou aux obligations qui lui incombent en tant qu'État partie.

2. Droit de la Finnish Society of Social Rights de présenter une réclamation

La Finnish Society of Social Rights (*Suomen Sosiaalioikeudellinen Seura r.y.* en finnois –

Socialrättsliga Sällskapet i Finland r.f. en suédois), ci-après dénommée « l'association », est un organisme bilingue (finnois / suédois) qui a son siège dans la capitale finlandaise, Helsinki.

L'association a été créée le 16 mars 1999 et inscrite la même année au registre finlandais des associations. Ses activités concernent tous les citoyens finlandais dans la mesure où elle agit dans le champ de la législation relative à la sécurité sociale universelle. Elle a pour vocation de promouvoir les droits sociaux fondamentaux et les prestations sociales élémentaires, et entend également aborder les questions relatives à la mise en œuvre et au montant des prestations de subsistance, en particulier les prestations de base. Notre association s'intéresse aussi au droit du travail et s'engage pour la protection des droits des travailleurs aux côtés des syndicats. Elle mène par ailleurs des travaux de recherche. Une grande partie de notre activité consiste à organiser des conférences et débats publics sur les prestations sociales, sur des questions d'actualité dans le domaine sanitaire et sociale, et sur la législation du travail. Enfin, nous établissons des avis relatifs aux droits sociaux, en réponse aux propositions de loi portées par des responsables politiques.

Notre association est ouverte à tous les citoyens. En pratique cependant, la plupart de nos membres sont des juristes, des universitaires spécialistes des questions sociales et des professionnels des sciences sociales. En tant qu'acteur des droits sociaux à l'échelle nationale, nous sommes habilités (entre autres) à demander au Comité européen des droits sociaux d'apprécier si la situation de la Finlande, s'agissant de la norme minimum de la sécurité sociale, est conforme aux articles 12 et 13 de la Charte sociale européenne (révisée), vu le Règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de la 201^e session et révisé le 12 mai 2005 lors de la 207^e session et le 20 février 2009 lors de la 234^e session, et si la Finlande respecte les prescriptions de l'article 12§3, à savoir *s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut*.

À ce jour, notre association a déposé quatre réclamations, enregistrés sous les cotes 88/2012, 106/2014, 107/2014 et 108/2014. Le Comité a constaté qu'elle était habilitée à présenter des réclamations dans tous ses domaines d'activité.

3. Principales considérations concernant la réclamation formée par notre association

La Finlande a ratifié les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 de la Charte sociale (révisée) et a par conséquent l'obligation « *[d']établir ou [de] maintenir un régime de sécurité sociale* » et de « *s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut* ».

La Finlande a aussi ratifié l'article 13§1 et a l'obligation de « *veiller à ce 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, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état* ».

La Finlande n'a pas ratifié le *Code européen de sécurité sociale* cité *supra*. En revanche, elle a ratifié une convention de portée générale de l'OIT en matière de sécurité sociale, la *Convention (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale*.

Le Comité a conclu, lors de l'examen des réclamations précédemment soumises par notre association, à une violation par la Finlande des articles 12§1 et 13§1 (décisions sur le bien-fondé relatives aux réclamations n°s 88/2012 et 108/2014) et observé, dans ces décisions, que le niveau de toutes les prestations finlandaises de sécurité sociale et d'assistance sociale était inférieur à 40 % du revenu médian ajusté (en 2013), de sorte que leur montant était manifestement insuffisant.

La décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 88/2012 a été rendue publique le 11 février 2015. Depuis, notre association a tenté d'obtenir du Gouvernement finlandais qu'il donne suite à la décision du Comité en Finlande. Les négociations engagées à cet effet n'ont débouché sur aucun résultat tangible. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé, ainsi que le ministère des Affaires étrangères, ont publiquement dénoncé cette décision. Ils soutiennent que les conclusions du Comité seraient erronées et, partant, que la situation de la Finlande serait conforme à la Charte (révisée). Dès lors, aucune mesure correctrice n'a été mise en place. Le Gouvernement finlandais s'est montré réticent à aborder la question de l'insuffisance des prestations minimales de sécurité sociale et d'assistance sociale en Finlande. Les médias finlandais sont eux aussi étonnamment silencieux à ce sujet et sur les conséquences de l'insuffisance des prestations pour les familles modestes et leurs enfants. En 2018, 700 000 pauvres étaient pourtant recensés en Finlande, mais cela ne semble pas les intéresser. Cela pourrait aussi s'expliquer par le fait que le Gouvernement finlandais n'a pas traduit les décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014 dans les langues officielles du pays (le finnois et le suédois). La plupart des citoyens n'ont pas connaissance des avis du Comité.

La Finlande a en outre fait récemment l'objet de constats négatifs de la part du Comité dans le cadre des conclusions rendues au titre des rapports. Dans ses dernières conclusions (janvier 2018, Conclusions 2017, Finlande), le Comité européen des droits sociaux a formulé des remarques importantes : « *D'après les données Eurostat, le revenu médian ajusté s'établissait en 2015 à 23 763 € par an, ou 1 980 € par mois. Le seuil de pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian ajusté, était, par conséquent, de 11 881 € par an, ou 990 € par mois. Le seuil de pauvreté fixé à 40 % du revenu médian ajusté correspondait à 792 € par mois* ». Dans sa conclusion antérieure (Conclusions 2013), le Comité a estimé que le niveau minimum des prestations de maladie et de vieillesse était insuffisant. Il a relevé dans la base de données Missoc que le montant minimum de l'indemnité de maladie servie en 2015 était d'au moins 23,93 € par jour, ou de 598,25 € par mois (soit approximativement 30 % du revenu médian ajusté).

Dans les Conclusions 2017, le Comité a noté que « *la situation de la Finlande n'[était] pas conforme à l'article 12§1 de la Charte, aux motifs que :*

- *le niveau minimum des indemnités de maladie est insuffisant ;*
- *le niveau minimum de l'allocation de chômage est insuffisant ;*
- *le niveau minimum des allocations de maternité est insuffisant ».*

Dans ses conclusions précédentes, le Comité avait noté que le montant de la pension garantie

était trop faible en Finlande. Cette situation perdure. En 2018, il s'élevait en effet à 775,26 € par mois, ce qui représente moins de 40 % du revenu médian ajusté en 2015.

4. Pourquoi les prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale sont-elles toujours insuffisantes en 2018 ?

Conformément à la loi, les prestations de base (minimales) de sécurité sociale et d'assistance sociale ont jusqu'à présent été ajustées et revalorisées chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) [*kansaneläkeindeksi*]. Le recul de 0,85 % de l'IPC a porté atteinte au principe de la revalorisation et les prestations de base ont été revues à la baisse. Le Gouvernement a en outre proposé de stabiliser en permanence l'indice de référence au niveau de 2016. Ces propositions ont été approuvées par le Parlement¹.

En 2017, le Gouvernement finlandais a proposé au Parlement², pour *préserver l'équilibre de l'économie nationale*, de geler le montant des prestations et de ne pas les revaloriser avant 2020. Ce projet de loi concernait toutes les prestations de base de sécurité sociale et d'assistance sociale, à l'exception de l'aide au revenu (assistance sociale). Le changement serait permanent et aucune compensation n'interviendrait en 2020. En outre, le calcul de l'indice des prix à la consommation (*kansaneläkeindeksi*) a été modifié de façon à ce que l'évolution des prix en 2020 n'ait pas une aussi forte incidence que précédemment.

Ces deux lois ont été fatidiques pour les Finlandais les plus modestes. En effet, le Gouvernement n'a pris aucune mesure pour stopper la hausse du prix des denrées alimentaires ou des loyers, qui augmentent en fonction du marché. L'investissement locatif dans les grandes villes est très profitable en Finlande, et comme ce pays est celui où le coût de la vie est le plus élevé dans l'Union européenne, les prix et les loyers s'envolent de façon incontrôlée à la faveur du boom de l'économie enregistré en 2017-2018. Les citoyens à bas revenus et leurs familles ont de moins en moins d'argent pour acheter de la nourriture et payer leur loyer. Cette situation concerne de très nombreuses personnes (D'après les estimations de l'UE, 700 000 Finlandais seraient pauvres et 400 000 insolubles). L'étude menée en 2015 pour apprécier le caractère adéquat des prestations de base a fait apparaître les difficultés considérables que rencontrent certains pour couvrir les frais de subsistance au moyen des prestations de base³. Une nouvelle

¹ HE 149/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2017 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta. www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160149.

² HE 123/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170123.pdf>.

Le projet de loi du Gouvernement dont a été saisi le Parlement prévoyait des révisions de l'indice national des pensions et autres prestations de 2018 et une modification de l'article 2 de la loi nationale sur les pensions et d'autres lois.

³ Institut national de la santé et du bien-être, 2015. Évaluation du second groupe d'experts pour déterminer le caractère suffisant de la sécurité sociale de base. Rapport d'évaluation pour la période 2011-2015. Document de travail 1/2015, Helsinki 2015, http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125703/TY%c3%96_2015_001_web_06032015.pdf?sequence=3.

étude sera effectuée d'ici la fin de l'année pour analyser la situation actuelle. De l'avis de notre association, en 2018, les choses n'ont pas évolué dans le bon sens. Vu les violations constatées par le Comité dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014 et dans ses Conclusions 2017 concernant la Finlande, cela s'apparente à une violation délibérée de la Charte sociale (révisée) par le Gouvernement finlandais.

5. Prestations de base servies par la Finlande à l'automne 2018

À l'automne 2018, le niveau des prestations de base minimales s'établissait comme suit, comparé au seuil de 40 ou 50 % du revenu médian ajusté en 2015 (50 % 990 € et 40 % 792 € par mois) :

Prestations relevant de l'article 12§1 (prestations de sécurité sociale). Niveau prescrit par la Charte (révisée) : 40 %

- le montant minimal des *prestations versées en cas de maladie, des allocations parentales et des prestations de réadaptation* s'élève à 23,73 € par jour ou 593,25 € par mois (l'indemnité maladie n'est versée qu'après 55 jours d'arrêt conformément à la loi sur l'assurance maladie). Ces montants correspondent à 30 % du revenu médian ajusté⁴ avant impôts et 20 % après impôt⁵.
- *l'allocation de chômage de base* s'élève à 32,40 € par jour et à 690,15 € par mois⁶ - 20 % d'impôts = 552 € net par mois / 25,67 € par jour. Ce montant correspond à 28 % du revenu médian ajusté.

La pension garantie (pension minimale) s'élève à 775,26 € par mois, soit un montant inférieur au seuil de 40 %.

Prestations relevant de l'article 13§1 (prestations d'assistance sociale). Niveau prescrit par la Charte (révisée) : 50 %

Aide à l'insertion sur le marché du travail : 32,40 € par jour / 690,15 € par mois⁷ - 20 % d'impôts = 552 € net par mois / 25,67 € par jour. Ce montant correspond à 28 % du revenu médian ajusté.

Assistance sociale de dernier recours. Aide au revenu (toimeentulotuki) : 491 € par mois / 22,84 € par jour pour une personne vivant seule⁸.

⁴ En 2015, le revenu médian ajusté (dernier chiffre disponible) était de 1 976 € par mois.

⁵ En 2013, les montants correspondants étaient de 23,77 € par jour ou 594 € par mois, soit 31 % du revenu médian ajusté avant impôts et 24 % après impôts.

⁶ En 2013, les montants correspondants étaient de 32,46 € par jour ou 698 € par mois, soit 36 % du revenu médian ajusté avant impôts et 29 % après impôts.

⁷ En 2013, les montants correspondants étaient de 32,46 € par jour ou 698 € par mois, soit 36 % du revenu médian ajusté avant impôts et 29 % après impôts.

⁸ Pour les couples, le montant de l'aide accordée au partenaire est de 417,53 € par mois / 19,42 € par jour. Un parent

Le niveau des allocations minimales et des prestations d'assistance sociale n'a pas beaucoup changé depuis 2013. Ces montants étaient manifestement insuffisants en 2013 et le sont toujours en 2018.

Seul impact des condamnations prononcées par le Comité, dans le projet de loi de finances pour 2019, le montant minimal des indemnités versées en cas de maladie, des allocations parentales et des prestations de réadaptation va être porté au même niveau que celui de l'allocation de chômage de base, soit 28 % du revenu médian ajusté. Par ailleurs, le plafond des frais médicaux restant à la charge des assurés sera abaissé à 572 € par an à compter du début 2019. Notre association estime que ces modestes réajustements ont été proposés uniquement dans la perspective des élections législatives du printemps 2019 et demeurent largement insuffisants pour compenser les coupes massives qui ont affecté la sécurité sociale sur la période 2015-2018⁹.

Début 2019, le montant des indemnités de maladie et des allocations de maternité et parentales sera porté à 696,50 € par mois / 25,88 € brut par jour - 20 % d'impôts = 557,50 € par mois et 22,28 € par jour. En dehors de cette augmentation, le montant des prestations est gelé jusqu'en 2020. On est encore loin d'atteindre le seuil absolu de 40 % du revenu médian ajusté fixé par le Comité dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014.

Début 2019, le montant des allocations de réhabilitation sera porté à 784,54 € par mois / 31,38 € brut par jour - 20 % d'impôts = 627,74 € par mois et 28,10 € par jour. On est encore loin d'atteindre le seuil absolu de 40 % du revenu médian ajusté fixé par le Comité dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014.

La pension de garantie sera également revalorisée. Actuellement, son montant est de 775,26 € par mois¹⁰. Au 1^{er} janvier 2019, il sera porté à 784,54 € par mois. Hormis cette augmentation, le niveau de la pension est gelé jusqu'en 2020. Là encore, le seuil absolu de 40 % du revenu médian ajusté fixé par le Comité dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014 n'est toujours pas atteint.

Il n'y aura aucune hausse des allocations de chômage ni de l'aide à l'insertion sur le marché du travail. En raison du gel de l'indice, le montant de ces prestations restera au niveau actuel : 32,40 € par jour, payés cinq jours par semaine = 696,50 € par mois. Déduction faite des 20 % d'impôts, le montant s'établit à 25,92 € par jour et 557,20 € par mois. En tant que prestation d'assistance sociale relevant de l'article 13§1, l'aide à l'insertion sur le marché du travail devrait correspondre

isolé touche 540,33 € par mois / 25,13 € par jour. S'agissant de l'assistance fournie pour les enfants, les montants varient entre 343,85 € et 260,34 €, suivant l'âge de l'enfant.

⁹ STM luonnos 22.8.2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

[https://stm.fi/documents/1271139/9702772/HE+laeiksi+sairausvakuutuslain+muuttamisesta+ja+v%C3%A4liaikaisesta+muuttamisesta+sek%C3%A4+er%C3%A4iden+muiden+lakien+muuttamisesta%2C+lausuntopyynt%C3%B6.pdf/abc306c1-433c-4775-a3d5-](https://stm.fi/documents/1271139/9702772/HE+laeiksi+sairausvakuutuslain+muuttamisesta+ja+v%C3%A4liaikaisesta+muuttamisesta+sek%C3%A4+er%C3%A4iden+muiden+lakien+muuttamisesta%2C+lausuntopyynt%C3%B6.pdf/abc306c1-433c-4775-a3d5-80f73f91d1d7/HE+laeiksi+sairausvakuutuslain+muuttamisesta+ja+v%C3%A4liaikaisesta+muuttamisesta+sek%C3%A4+er%C3%A4iden+muiden+lakien+muuttamisesta%2C+lausuntopyynt%C3%B6.pdf.pdf)

[80f73f91d1d7/HE+laeiksi+sairausvakuutuslain+muuttamisesta+ja+v%C3%A4liaikaisesta+muuttamisesta+sek%C3%A4+er%C3%A4iden+muiden+lakien+muuttamisesta%2C+lausuntopyynt%C3%B6.pdf.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/9702772/HE+laeiksi+sairausvakuutuslain+muuttamisesta+ja+v%C3%A4liaikaisesta+muuttamisesta+sek%C3%A4+er%C3%A4iden+muiden+lakien+muuttamisesta%2C+lausuntopyynt%C3%B6.pdf.pdf)

¹⁰ En 2013, le montant de la pension garantie était de 738,83 € par mois, soit 38 % du revenu médian ajusté.

à 50 % du revenu médian ajusté. L'écart est donc encore plus important et le restera jusqu'en 2020.

S'agissant des autres prestations d'assistance sociale relevant de l'article 13§1 servies en Finlande, comme l'aide au revenu (*toimeentulotuki*), l'écart par rapport aux prescriptions de cette disposition est même plus marqué que pour l'aide à l'insertion sur le marché du travail. Le niveau de l'aide se situe très loin du seuil de 50 % du revenu médian ajusté fixé par le Comité dans ses précédentes décisions sur le bien-fondé. Le montant de base actuel, à savoir 491,21 € par mois, est bien en deçà du niveau défini par le Comité. Selon la commission constitutionnelle du Parlement finlandais, les prestations de sécurité sociale devraient toujours être plus élevées que les prestations d'assistance sociale. Or les montants des prestations minimales de sécurité sociale et des prestations d'assistance sociale sont désormais très proches.

Le montant de base peut être réduit de 20, voire de 40 % si le bénéficiaire refuse d'accepter une offre d'emploi pour un travail non rémunéré. En Finlande, les chômeurs peuvent être forcés de participer à des « programmes de réadaptation professionnelle », par exemple travailler dans les services de la commune sans salaire : le chômeur travaille, mais son seul revenu est l'aide à l'insertion sur le marché du travail ou l'aide au revenu. Si l'intéressé refuse de travailler sans salaire, le montant de l'aide peut être réduit de 20 %, voire 40 % en cas de plusieurs refus successifs¹¹. La décision est prise pour une durée de deux mois, renouvelable sans limitation¹². Ainsi, des milliers de Finlandais vivent avec un revenu mensuel de 491,21 € amputé de 40 % = 294,73 € par mois du seul fait qu'ils ne veulent pas travailler sans salaire. Ce montant de 294,73 € par mois diffère largement du seuil de 50 % du revenu médian ajusté prescrit par la Charte pour le niveau de l'assistance sociale.

6. Autres coupes opérées dans le budget de la sécurité sociale depuis 2015

Réduction et stabilisation du montant de la prestation pour enfants

La désindexation ou la révision à la baisse des indices ne sont pas les seuls changements opérés en matière de sécurité sociale depuis 2015. En 2015, la prestation pour enfants a été désindexée. La seule raison avancée pour justifier ce changement drastique pour les familles avec enfants était qu'il s'agissait d'une mesure « conforme au programme du Gouvernement ». Il n'y a eu aucune concertation avec les familles ni aucun débat public à ce sujet en Finlande. La suppression de la réindexation répondait uniquement à une « volonté du Gouvernement »¹³. Dès

¹¹ Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412 10 §, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>.

¹² Voir l'article d'une Finlandaise appelée *Miia* dont l'aide au revenu a été réduite de 40 % pendant près d'un an parce qu'elle refusait de travailler sans salaire.

Näin Kelan virkailija saa sinulle tehdä: leikata toimeentulotukea ja hakea holhoukseen – Edunvalvontailmoitusten syitä ei edes tilastoida,

<https://seura.fi/asiat/ajankohtaista/nain-kelan-virkailija-saa-sinulle-tehda-leikata-toimeentulotukea-ja-hakea-holhoukseen-edunvalvontailmoitusten-syita-ei-edes-tilastoida/>.

¹³ HE 70/2015 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta. La réduction des prestations pour enfants est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150070.

lors, le montant des prestations pour enfants pourrait être le même en 2030, voire au-delà, alors que, dans le même temps, les prix et les loyers s'envolent de façon incontrôlée. Du fait de l'abaissement du niveau des prestations pour enfants, cette aide sera de moins en moins importante d'année en année, et cela placera les familles modestes dans une situation économique très difficile.

Mais le Gouvernement finlandais ne s'en est pas tenu à la désindexation des prestations. En 2016, la loi a été modifiée pour minorer les prestations pour enfants de 0,91 %, au motif qu'il fallait « *stabiliser l'économie nationale et faire des économies* ». Le Gouvernement avait décidé de mettre en œuvre son *plan pour l'économie nationale*¹⁴.

Une autre coupe effectuée en 2018 a frappé les chômeurs et plus particulièrement les chômeurs de longue durée dans la mesure où cela concernait à la fois les allocations de chômage de base (forfaitaires) et l'aide à l'insertion sur le marché du travail. Le Gouvernement a proposé au Parlement finlandais une nouvelle modification de la loi, en vertu de laquelle les allocations de chômage (y compris les allocations complémentaires, proportionnelles aux revenus antérieurs) seraient réduites de 4,75 % si le chômeur n'avait pas effectué au moins 18 heures de travail rémunéré sur une période de 65 jours. Dans l'hypothèse où l'intéressé ne trouverait pas d'emploi, les allocations complémentaires seraient elles aussi réduites de 4,75 % au trimestre suivant. L'obligation de trouver un emploi concernait exclusivement les chômeurs et aucune nouvelle obligation n'était prévue pour les employeurs, qui restaient libres de recruter et de licencier des salariés.

En imposant cette nouvelle obligation d'activité, appelée « modèle d'activation » (*aktiivimalli*), le Gouvernement espérait inciter les chômeurs à rechercher activement du travail au lieu de rester chez eux à ne rien faire. Cependant, ce modèle a eu pour effet d'abaisser en permanence le montant des prestations servies à la majorité des chômeurs. En août 2018, 97 000 personnes percevaient les allocations de chômage de base ou l'aide à l'insertion sur le marché du travail : un dixième seulement avaient trouvé un emploi et effectué les 18 heures de travail rémunéré exigées pour satisfaire aux conditions requises par le « modèle d'activation ». Par conséquent, neuf chômeurs sur dix devaient se contenter de vivre avec des allocations de chômage amputées de 4,75 % par rapport à ce qu'ils touchaient auparavant. Leur revenu est donc de 30,89 € par jour – 20 % d'impôts = 24,71 € par jour (531,26 € par mois).

Un important changement est également intervenu début 2018 concernant les *allocations logement*. Jusqu'en 2018, l'ajustement de leurs montants maxima avait été effectué chaque année en fonction de l'évolution des loyers. Ce système était fondamental pour les ménages

¹⁴ HE 151/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160151.

À la suite de ces modifications, depuis le 1^{er} janvier 2017, le montant de la prestation pour enfants s'élève à :

- 94,88 € par mois pour le premier enfant, 104,84 € par mois pour le deuxième, 133,79 € par mois pour le troisième, 153,25 € par mois pour le quatrième, et 172,69 € par mois pour le cinquième et les suivants. La majoration pour parent isolée est fixée à 48,55 € par mois.

modestes. Les loyers ont en effet augmenté d'au moins 3 % chaque année, ce qui représente une hausse au moins deux fois supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation. L'achat d'appartements destinés à être mis en location est une pratique fréquente en Finlande et les investisseurs veulent retirer le plus grand profit de leurs placements. Des allocations logement sont versées à 860 000 Finlandais, ce qui témoigne aussi de l'ampleur de la pauvreté en Finlande et, partant, de l'importance de cette prestation. Toutefois, le projet de loi présenté par le Gouvernement finlandais devant le Parlement¹⁵ (et accepté) prévoyait qu'à compter du début 2018, la réévaluation des montants maxima des allocations logement ne serait plus fonction de l'évolution des loyers mais de la hausse de l'indice des prix à la consommation, alors que le poids des loyers dans l'IPC est faible. De ce fait, la part du revenu consacrée au loyer par les ménages modestes est beaucoup plus importante. En effet, avant même ce changement, les montants maxima des allocations logement étaient déjà bien en deçà du niveau des loyers, surtout dans les grandes villes (Helsinki, Vantaa, Espoo, Tampere, Turku, Oulu, Kuopio). Par conséquent, les bénéficiaires ont moins d'argent pour acheter de la nourriture, payer les activités des enfants, etc. La situation des personnes démunies ou à revenus modestes en Finlande est décrite en détail dans un rapport sur la pauvreté en Finlande publié en 2017¹⁶. Notre association s'appuie sur les informations figurant dans ce rapport pour étayer sa réclamation.

7. En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Finlande peut-elle abaisser les prestations à ce point ?

Dans de précédentes déclarations ou observations interprétatives, le Comité des droits sociaux a noté que l'article 13§1 garantit le droit à des prestations pour lesquelles le besoin individuel constitue le critère essentiel d'attribution et qui sont versées à toute personne du seul fait de sa situation de besoin (Conclusions 2013, article 13§1, Bosnie-Herzégovine). Une personne est admise au bénéfice de l'assistance sociale lorsqu'elle n'est pas en mesure de se procurer des ressources « *par ses propres moyens ou en les recevant d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale* » (Observation interprétative de l'article 13§1, Conclusions XIII-4, (1996)). *L'assistance sociale doit être d'un niveau suffisant pour assurer l'obtention d'une assistance appropriée.* Afin d'évaluer le niveau de l'assistance, le Comité se fonde sur le seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian ajusté et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté établi par Eurostat (voir par exemple les Conclusions XIX-2, article 13§1, Lettonie (2009)).

Le montant de l'assistance dont bénéficient les chômeurs qui n'ont pas réussi à remplir les conditions requises par le « modèle d'activation » s'élève désormais à 24,7 € net, versés cinq jours par semaine. Cette somme est loin d'atteindre le seuil de 50 % prescrit par le Comité

¹⁵ HE 161/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170161.

¹⁶ *Poverty Watch Report Finland 2017* (disponible en version anglaise sur le site <http://www.eapn.fi/koyhyys/koyhyysvahti/>).

(990 € par mois).

Par ailleurs, l'autre prestation servie au titre de l'assistance sociale (*toimeentulotuki* ou *aide au revenu*) est très faible, même si une réindexation est intervenue en 2018. À l'avenir, son montant aussi restera stable, alors qu'il s'agit d'une prestation de dernier recours. Le montant de l'aide au revenu (491 € par mois) n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 13§1.

8. Conclusions

Le Gouvernement finlandais enfreint délibérément les articles 12 et 13 de la Charte (révisée). Toutes les coupes opérées et la suppression des revalorisations des prestations constituent une violation de la Charte (révisée). D'après les informations recueillies, les prestations minimales de base couvraient 71 % de toutes les dépenses nécessaires en 2014¹⁷, et 72 % en 2016¹⁸. En 2018, la situation risque fort d'être moins bonne qu'en 2016, en raison des coupes et du gel des indices. La nouvelle évaluation du caractère suffisant des prestations minimales effectuée par le THL (Institut de la santé et du bien-être) sera publiée d'ici à la fin de l'année 2018.

Du fait du gel des indices et des modifications législatives décrites plus haut, la situation économique et les conditions de vie des citoyens à bas revenus vont se détériorer jusqu'en 2021. À la suite des décisions sur le bien-fondé du Comité et des constats de violations, on aurait pu s'attendre à d'autres types de politiques de la part du Gouvernement finlandais, étant donné que la Finlande a ratifié les articles 12 et 13 de la Charte (révisée) et promis de les appliquer. De l'avis de notre association, le comportement de la Finlande en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe est inacceptable. Elle donne aussi un bien mauvais exemple aux autres États membres en ignorant les prescriptions de la Charte (révisée), une attitude d'autant plus étonnante qu'à compter de novembre 2018, la Finlande accédera à la Présidence du Comité des Ministres. En tant que pays en charge de la présidence, la Finlande, par son comportement, incite les autres États membres à se montrer comme indifférente aux prescriptions de la Charte.

De l'avis de notre association, le « *cas de la Finlande* » devrait faire l'objet de discussions au niveau ministériel au Conseil de l'Europe. Des recommandations relatives à l'augmentation des prestations minimales émanant d'une instance ministérielle enverraient un message fort au Gouvernement finlandais, en l'invitant à prendre des mesures diamétralement opposées à celles adoptées jusqu'à présent. Ce changement de politique doit intervenir au plus vite en raison de la montée de la pauvreté en Finlande, alors même que l'économie est florissante. Beaucoup trop de citoyens se voient chaque jour dans l'obligation de faire la queue pour bénéficier des

¹⁷ Institut national de la santé et du bien-être, 2015b. Évaluation du second groupe d'experts pour déterminer le caractère suffisant de la sécurité sociale de base. Rapport d'évaluation pour la période 2011-2015. Document de travail 1/2015, Helsinki 2015, http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125703/TY%c3%96_2015_001_web_06032015.pdf?sequence=3.

¹⁸ Institut national de la santé et du bien-être, 2016c, *Perusturvan riittävyys ja köyhyys*, octobre 2016 (en finnois), http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131346/URN_ISBN_978-952-302-743-5.pdf?sequence=1.

distributions de repas et de colis alimentaires. Le phénomène d'exclusion sociale s'accélère et ses conséquences sont effrayantes. Les enfants des familles démunies doivent supporter les moqueries des autres à l'école ; ils sont dans l'impossibilité de participer aux sorties de leur classe car leurs parents n'ont pas d'argent. De même, toute activité extrascolaire leur est inaccessible. Les économies réalisées pour stabiliser l'économie nationale ruinent l'économie des ménages les plus modestes.

Conformément à la procédure de réclamations collectives mise en place par le Conseil de l'Europe, notre association introduit une réclamation collective dirigée contre le Gouvernement finlandais pour dénoncer une violation constante et intentionnelle des articles 12 et 13 de la Charte sociale sur la période 2015-2018 et demander que :

- 1) le Comité européen des droits sociaux dise que la Finlande a continué d'enfreindre les articles 12§1 et 13§1 de la Charte (révisée) sur la période 2015-2018. La Finlande a ratifié l'article 13§1 mais ne respecte toujours pas les obligations qui lui incombent au titre des articles 12§1 et 13§1 en maintenant les prestations de base de la sécurité sociale et l'assistance sociale à un niveau trop faible ;
- 2) le niveau de l'assistance sociale est encore plus faible lorsqu'un citoyen finlandais refuse de travailler sans salaire. Son aide au revenu (491,21 € par mois) est alors réduite de 40 % à titre de sanction et l'intéressé doit vivre avec des revenus inférieurs à 300 € par mois. Nous demandons au Comité de constater que ces réductions (opérées en application de l'article 10 de la loi relative à l'aide au revenu) sont totalement inacceptables dans un pays qui a ratifié l'article 13§1 et de dire que la Finlande devrait modifier rapidement les dispositions législatives contraires à la Charte sociale (révisée) ;
- 3) la Finlande a aussi violé l'article 12§3 de la Charte sociale révisée en pratiquant de nouvelles coupes dans les prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale sur la période 2015-2018 et en gelant leur niveau jusqu'en 2020. Ces coupes ont surtout affecté les personnes à faibles revenus qui ont le plus besoin d'aide. De l'avis de notre association, au cours de la période 2015-2018, la Finlande ne s'est aucunement efforcée de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut, comme le prescrit l'article 12§3. Bien au contraire, la sécurité sociale n'a cessé de se dégrader en Finlande, sans qu'il soit tenu compte des condamnations prononcées par le Comité européen des droits sociaux dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations 88/2012 et 108/2014 et dans ses Conclusions (janvier 2018, Conclusions 2017, Finlande). On peut lire dans le rapport *Poverty Watch Report Finland 2017* à quel point ces coupes ont affecté les personnes à bas revenus en Finlande.

Veillez agréer nos cordiales et respectueuses salutations.

Helsinki, 15 septembre 2018

Finnish Society of Social Rights

[www.https://suomensosiaalioikeudellinenseura.yhdistysavain.](https://suomensosiaalioikeudellinenseura.yhdistysavain.fi/)

[fi/](https://suomensosiaalioikeudellinenseura.yhdistysavain.fi/) Adresse : JJ Marjanen, PL 145, 00251 Helsinki 25

Yrjö Mattila
Président

Eila Sundman
Vice-présidente

Marjatta Kaurala
Secrétaire

**Personne à contacter
pour la présente
réclamation**

Né le 1^{er} novembre 1947

Avocat

Adresse : Koukkutie 4

17200 Vääksy

Tél. +358 40 7154166

yrjo.mattila@helsinki.fi

Pièces jointes (les adresses Internet correspondantes figurent dans le courrier électronique par lequel nous vous avons envoyé la réclamation). Si vous ne les trouvez pas ou au cas où vous en auriez besoin sous forme de fichiers distincts, veuillez me le faire savoir (Yrjö Mattila, yrjo.mattila@helsinki.fi) et je vous les enverrai par courriel :

1. Registre des associations
2. Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412 10 §
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>
3. Institut national de la santé et du bien-être, 2015. Évaluation du second groupe d'experts pour déterminer le caractère suffisant de la sécurité sociale de base. Rapport d'évaluation pour la période 2011-2015. Document de travail 1/2015, Helsinki 2015, disponible à l'adresse http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125703/TY%c3%96_2015_001_web_060_32015.pdf?sequence=3
4. HE 70/2015 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta. La réduction des prestations pour enfants est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150070
5. HE 149/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2017 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160149

6. HE 151/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160151
7. HE 123/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta,
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170123.pdf>
8. HE 161/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta, www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170161
9. *Poverty Watch Report Finland 2017*, rapport 2017 sur la pauvreté en Finlande, disponible en anglais sur le site : <http://www.eapn.fi/kovhyvys/kovhyvsvahti/>
10. STM luonnos 22.8.2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (Projet de loi portant modification de la loi relative à l'assurance maladie et d'autres lois, qui sera probablement soumis au Parlement finlandais en octobre 2018. Ce projet de loi qui est en lien avec le budget de l'État pourra donc être consulté sur la page web du Parlement finlandais dans un proche avenir).
11. Article paru dans le magazine *Seura* concernant les coupes dont a fait l'objet l'aide au revenu : Näin Kelan virkailija saa sinulle tehdä: leikata toimeentulotukea ja hakea holhoukseen – Edunvalvontailmoitusten syitä ei edes tilastoida,
<https://seura.fi/asiat/ajankohtaista/nain-kelan-virkailija-saa-sinulle-tehda-leikata-toimeentulotukea-ja-hakea-holhoukseen-edunvalvontailmoitusten-syita-ei-edes-tilastoida/>