Parlement européen
2024-2029

Commission de l’emploi et des affaires sociales

2025/2095(INI)

3.6.2025

PROJET DE RAPPORT

sur l’élaboration d’une nouvelle stratégie de l’Union pour lutter contre la pauvreté
(2025/2095(INI))

Commission de l’emploi et des affaires sociales

Rapporteur: João Oliveira

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie de l'Union pour lutter contre la pauvreté (2025/2095(INI))

Le Parlement européen,

– vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

– vu le socle européen des droits sociaux et son plan d'action, ainsi que ses grands objectifs pour 2030 et le tableau de bord social de l'Union,

– vu la déclaration de Porto du 8 mai 2021, les engagements renouvelés lors du Forum social de Porto de 2023 et la déclaration de La Hulpe du 16 avril 2024,

– vu les objectifs de développement durable du programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté à New York en septembre 2015,

– vu la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989,

– vu le pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 16 décembre 1966,

– vu la charte sociale européenne, adoptée à Turin en 1961,

– vu la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006,

– vu la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 18 décembre 2019 relative aux droits de l'enfant,

– vu la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants,

– vu la recommandation 2013/112/UE de la Commission du 20 février 2013 intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité»,

– vu la recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance,

– vu sa résolution du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous,

– vu sa résolution du 10 février 2021 sur la réduction des inégalités, avec une attention particulière à la pauvreté des travailleurs,

– vu sa résolution du 29 avril 2021 sur la garantie européenne pour l'enfance,

– vu sa résolution du 21 novembre 2023 intitulée «Réduire les inégalités et promouvoir l'inclusion sociale en temps de crise pour les enfants et leurs familles»,

– vu la communication de la Commission du 24 mars 2021 intitulée «Stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant»,

– vu la recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance,

– vu la communication de la Commission du 7 juin 2023 sur une approche globale en matière de santé mentale,

– vu la communication de la Commission du 5 mars 2020 intitulée «Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes 2020-2025»,

– vu la communication de la Commission du 7 octobre 2020 intitulée «Une Union de l'égalité: cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms»,

– vu la communication de la Commission du 3 mars 2021 intitulée «Une Union de l'égalité: stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030»,

– vu la recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active,

– vu le projet d'avis du Comité européen des régions, devant être examiné le 17 juin 2025, sur une stratégie de l'Union européenne de lutte contre la pauvreté,

– vu les rapports pertinents du rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme,

– vu le rapport 2025 du Réseau européen de lutte contre la pauvreté intitulé «Towards the Eradication of Poverty» (Vers l'éradication de la pauvreté),

– vu le document de prise de position publié en 2025 par ATD Quart Monde et intitulé «Paving the Way towards an EU Anti-Poverty Strategy!» (Ouvrons la voie à la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté!),

– vu les documents de prise de position publiés en 2025 par l'organisation Social Platform et intitulés «EU Anti-Poverty Strategy» (La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté) et «A post-2027 Multiannual Financial Framework for Social Europe» (Un cadre financier pluriannuel post-2027 en faveur d'une Europe sociale),

– vu le rapport d'Eurochild de 2022 intitulé «(In)visible children – Eurochild 2022 report on children in need across Europe» (Les enfants (in)visibles – Rapport 2022 d'Eurochild sur les enfants dans le besoin en Europe),

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres,

– vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A10-000/2025),

A. considérant que la pauvreté constitue une violation des droits de l'homme et des peuples, et que son éradication nécessaire requiert une répartition plus équitable des richesses ainsi que des politiques garantissant l'indivisibilité et l'universalité des droits politiques, économiques, sociaux et culturels;

Pour une stratégie axée sur l'éradication de la pauvreté

1. demande à la Commission européenne de présenter une stratégie de lutte contre la pauvreté (ci-après la «stratégie») comprenant les orientations et objectifs généraux suivants:

   a) reconnaître que la pauvreté constitue une situation de violation des droits de l'homme et des peuples;
   b) fixer un objectif consistant à éradiquer d'urgence la pauvreté, d'ici à 2035 au plus tard;
   c) assurer une bonne coordination des actions de l'Union et des États membres, ainsi que des régions, en respectant le principe de subsidiarité, en vue d'atteindre cet objectif;
   d) envisager de manière globale et intégrée les politiques et les mesures de lutte contre la pauvreté et considérer l'objectif visant à l'éradiquer comme un critère transversal des politiques sectorielles;
   e) associer les personnes en situation de pauvreté aux différentes étapes de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques qui leur sont destinées, de manière adéquate, efficace et transparente;

Une répartition plus équitable des richesses

2. demande à la Commission et aux États membres de faire de l'objectif du plein emploi l'axe des politiques économiques et sociales;

3. invite la Commission et les États membres à promouvoir des politiques destinées à protéger et à défendre les droits des travailleurs ainsi qu'à favoriser des emplois de meilleure qualité, notamment par des relations de travail stables, des salaires équitables, des conditions de travail décentes et un accès à la protection sociale;

4. recommande à la Commission et aux États membres d'envisager de créer un instrument visant principalement à lutter contre le chômage et le sous-emploi, pour combattre la pauvreté par la réalisation universelle du droit au travail et de l'objectif du plein emploi;

5. demande à la Commission de présenter une initiative relative à un revenu minimum adéquat qui garantisse une inclusion sociale et professionnelle active et contribue à l'éradication de la pauvreté, en respectant les compétences des États membres, les particularités nationales des systèmes de protection sociale et le principe de subsidiarité;

Garantir l'indivisibilité et l'universalité des droits politiques, économiques, sociaux et culturels

6. prie instamment la Commission et les États membres de lutter contre la pauvreté en promouvant des politiques qui garantissent l'indivisibilité et l'universalité des droits

politiques, économiques, sociaux et culturels;

7. presse la Commission et les États membres d'augmenter considérablement les investissements publics dans les politiques garantissant des services publics universels, gratuits et de grande qualité, étant donné que cela contribue à briser le cycle de la pauvreté, en particulier pour ce qui relève de l'éducation, des soins de santé, de la protection sociale, ainsi que de l'accès universel à un logement décent, à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie, aux transports et aux activités culturelles et de loisirs;

8. demande à la Commission d'aider les États membres à promouvoir une politique du logement qui garantisse un accès universel à ce droit et accorde une attention particulière à la situation des sans-abri; prie instamment la Commission d'élaborer un plan pour répondre aux besoins de logement de tous les habitants des États membres de l'Union, y compris en mettant en place un financement supplémentaire spécifique de l'Union pour développer et rénover les parcs de logements publics;

9. invite la Commission et les États membres à adopter des mesures efficaces visant à mettre en œuvre le principe «à travail égal, salaire égal», en luttant contre les inégalités et les discriminations professionnelles, notamment celles qui touchent les femmes;

10. demande aux États membres d'élaborer des politiques visant à renforcer les droits liés à la maternité, à la paternité et à la parentalité, en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, en facilitant le retour des femmes au travail après une grossesse et un congé de maternité, et en garantissant des conditions adéquates pour l'allaitement au travail;

11. exhorte les États membres à garantir un accès universel à des soins de santé maternelle et néonatale ainsi qu'à des soins pédiatriques qui soient publics, abordables et de qualité;

12. invite instamment les États membres à renforcer les systèmes de sécurité sociale publics, universels et solidaires pour garantir aux travailleurs et aux retraités une protection sociale complète et efficace, et prévenir la pauvreté;

13. prie la Commission et les États membres d'examiner les dimensions dites «cachées» de la pauvreté, de lutter contre la stigmatisation des personnes en situation de pauvreté et le non-recours aux prestations sociales auxquelles elles ont droit, ainsi que de tenir compte du fait que les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles monoparentales, les minorités ethniques ou les migrants sont des catégories de population plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale;

14. recommande aux États membres d'accroître le soutien apporté aux familles et aux personnes en situation de vulnérabilité en proposant des services sociaux, de santé mentale et de soutien psychosocial;

Lutter contre la pauvreté en renforçant la participation politique démocratique

15. demande à la Commission et aux États membres de garantir des mécanismes adéquats, efficaces et transparents pour favoriser la participation politique des personnes en situation de pauvreté lors de la prise de décisions ainsi que de la mise en œuvre et de

l'évaluation des politiques qui leur sont destinées, aux différents niveaux décisionnels;

16. recommande d'organiser une conférence annuelle visant à évaluer la mise en œuvre de la stratégie et réunissant un éventail vaste et diversifié de participants, dont des personnes en situation de pauvreté;

17. estime que la Commission doit renforcer les moyens consacrés au soutien aux diverses organisations sociales qui prennent part à la lutte contre la pauvreté et à la prévention de la pauvreté;

Une bonne coordination institutionnelle et des ressources budgétaires suffisantes

18. estime que la réussite de la stratégie dépendra aussi d'une bonne coordination entre les différents niveaux de décision et d'intervention;

19. considère qu'il convient de bien délimiter les responsabilités de l'Union, des États membres et des régions en ce qui concerne la réalisation de l'objectif d'éradiquer la pauvreté, dans le respect du principe de subsidiarité;

20. invite la Commission à introduire, dans la stratégie, un principe horizontal de prise en compte des incidences des politiques sectorielles sur la pauvreté, prévoyant la réalisation obligatoire d'une analyse d'impact ex ante;

21. recommande qu'une personne soit nommée responsable de la stratégie au sein de la Commission européenne et que chaque État membre désigne un coordinateur national et élabore un plan d'action national, en associant à sa mise en œuvre les collectivités locales et régionales ainsi que les organisations qui prennent part à la lutte contre la pauvreté et à la prévention de la pauvreté;

22. demande que le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) soit renforcé et que le Fonds social européen plus (FSE+), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) soient mieux utilisés afin de consolider les politiques qui contribuent à éradiquer la pauvreté;

23. rappelle la nécessité d'augmenter de toute urgence le financement de la garantie pour l'enfance, en lui allouant spécifiquement un budget d'au moins 20 milliards d'euros; insiste pour que ce budget spécifique soit inclus dans le prochain CFP, en étant rattaché au FSE+.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le projet de rapport considère la pauvreté comme une violation des droits de l'homme et des droits des peuples. Il estime également que ces droits (politiques, économiques, sociaux et culturels) doivent être pleinement respectés, qu'ils sont universels, indivisibles, interdépendants et indissociables, et qu'ils doivent être au cœur des politiques de lutte contre la pauvreté.

La pauvreté et l'exclusion sociale sont la conséquence de la répartition inégale des richesses, qu'il s'agisse des revenus ou du patrimoine.

En raison de l'origine multifactorielle et de l'expression multidimensionnelle de la pauvreté, des politiques visant à la cohésion sociale et à la prévention de l'aggravation des inégalités doivent être mises en place. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il y a lieu d'adopter une approche intégrée qui la traite de manière globale, en s'attaquant à ses racines profondes, avec des politiques qui ne la cloisonnent pas ou ne la segmentent pas, ni ne la perçoivent comme un phénomène social naturel ou inéluctable.

Les chiffres de 2024 montrent que 93,3 millions de personnes sont exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union (21 % de la population). Les femmes y sont plus exposées que les hommes (21,9 %, contre 20 %). À l'échelle de l'Union, le statut professionnel a une forte influence sur ce risque: 10,9 % des travailleurs sont considérés comme y étant exposés, contre 66,6 % des chômeurs. En outre, 21,9 % des ménages ayant des enfants à charge y sont également confrontés.

Certains indicateurs se sont dégradés au cours des dernières années dans l'Union: le taux de pauvreté infantile est passé de 23,6 % en 2019 à 24,2 % en 2024 et l'efficacité de la protection sociale pour réduire la pauvreté a diminué au cours de la période 2021-2024, passant de 37,1 % à 34,4 %.

Le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, adopté en 2021, fixe l'objectif limité de réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté de 15 millions, dont 5 millions d'enfants, d'ici à 2030. Sans un objectif plus ambitieux, 78 millions de personnes, dont 15 millions d'enfants, seraient encore exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'Union à ce moment-là.

Votre rapporteur est donc d'avis qu'il est essentiel d'ériger l'éradication de la pauvreté en objectif politique de progrès social, tant à l'échelon des États membres qu'à celui de l'Union européenne, que ce soit dans le cadre de la stratégie de l'Union de lutte contre la pauvreté et des différents plans d'action nationaux ou dans le cadre de la révision du socle européen des droits sociaux.

Cet objectif devrait être pris en compte de manière globale dans toutes les politiques sectorielles. Il convient également de tenir compte des incidences spécifiques que les décisions sectorielles prises peuvent avoir sur la pauvreté, ainsi que de la nécessité de les articuler. Il est donc important de procéder à une analyse ex ante des incidences des politiques sectorielles sur la pauvreté.

Les données statistiques confirment l'incidence significative de l'accès à l'emploi, d'une

rémunération équitable et des transferts sociaux sur la réduction du risque de pauvreté.

Néanmoins, elles mettent également en lumière la grave réalité des travailleurs en situation de pauvreté en raison de bas salaires, de la précarité de l'emploi, d'interruptions entre des périodes de travail ou de travail à temps partiel.

En outre, elles montrent que les femmes subissent des niveaux de pauvreté plus élevés que les hommes en raison de discriminations et d'inégalités, telles que de plus grandes difficultés pour accéder à l'emploi, des écarts de rémunération, un temps de travail réduit, des carrières professionnelles généralement plus courtes, des disparités dans la valeur des pensions et des prestations sociales, une répartition inégale des soins et des tâches domestiques et des difficultés d'accès à des soins de santé spécifiques.

Votre rapporteur estime qu'il est essentiel que la stratégie incite la Commission et les États membres à faire de l'objectif du plein emploi l'axe des politiques économiques et sociales.

Dans ce contexte, il convient de promouvoir et de soutenir les politiques visant à améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail, d'étudier la possibilité de créer un instrument de lutte contre la pauvreté par la mise en œuvre universelle du droit au travail et de l'objectif du plein emploi, et de présenter une initiative s'inscrivant dans le prolongement de la recommandation du Conseil relative à un revenu minimum adéquat qui garantisse une inclusion sociale et professionnelle active et contribue à l'éradication de la pauvreté.

Afin de garantir une protection sociale complète et efficace aux travailleurs et de prévenir la pauvreté, les États membres devraient renforcer les systèmes de sécurité sociale publics, universels et solidaires.

Tant la Commission que les États membres devraient adopter des mesures efficaces visant à mettre en œuvre le principe «à travail égal, salaire égal», en luttant contre les inégalités et les discriminations professionnelles, notamment celles qui touchent les femmes.

Les États membres devraient accorder une attention particulière au fait de garantir un accès universel à des soins de santé maternelle et néonatale et à des soins pédiatriques publics, abordables et de qualité, ainsi qu'à l'élaboration de politiques visant à renforcer les droits liés à la maternité, à la paternité et à la parentalité, en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, en facilitant le retour des femmes au travail après une grossesse et un congé de maternité, et en garantissant des conditions adéquates pour l'allaitement au travail.

Il y a également lieu de tenir compte du fait que les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles monoparentales, les minorités ethniques ou les migrants sont des catégories de population plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale, et que les enfants migrants sont surreprésentés dans le groupe des personnes exposées au risque de pauvreté. Leurs situations spécifiques doivent, de ce fait, être prises en compte dans les mesures de prévention de la pauvreté et de lutte contre celle-ci.

La pauvreté infantile découle de la pauvreté familiale, et l'absence de réponse globale entraîne le prolongement de la pauvreté tout au long de la vie (d'abord pendant l'enfance, puis au travail, et enfin à la retraite) et augmente la probabilité de sa perpétuation intergénérationnelle.

Le 14 juin 2021, le Conseil a adopté sa recommandation établissant une garantie européenne pour l'enfance dans le but de veiller à ce que les enfants dans le besoin aient accès à des services essentiels, tels que des services gratuits d'éducation et d'accueil de la petite enfance, une éducation gratuite (y compris des activités périscolaires dans les écoles et au moins un repas sain par jour d'école), des soins de santé gratuits, une alimentation saine et un logement adéquat.

Selon votre rapporteur, cette importante contribution à la lutte contre la pauvreté infantile dans l'Union doit s'accompagner d'une dotation budgétaire spécifique d'au moins 20 milliards d'euros au titre du prochain cadre financier pluriannuel, afin de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires pour soutenir, à partir du budget de l'Union, les plans d'action nationaux relevant de la garantie pour l'enfance.

Il y a également lieu de lutter contre la stigmatisation et la discrimination des personnes en situation de pauvreté.

La lutte contre la pauvreté est fréquemment entravée par des conceptions politiques stigmatisantes et discriminatoires des personnes vivant dans la pauvreté, lesquelles sont accusées à tort de bénéficier de privilèges et de droits qui seraient refusés aux autres citoyens. Les politiques et mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté dans ses différentes dimensions sont souvent considérées comme une prétendue preuve de ces privilèges qui profiteraient aux personnes en situation de pauvreté.

Dans d'autres cas, ce sont les solutions de lutte contre la pauvreté elles-mêmes qui conduisent à stigmatiser les personnes vivant dans la pauvreté. Par exemple, les personnes en situation de pauvreté sont souvent «ghettoïsées» dans des quartiers composés de logements sociaux qui, jusque dans l'aménagement du territoire et l'organisation des villes, contribuent à leur exclusion sociale.

Il convient, dans la mise en place de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté, d'inclure des mesures visant à lutter contre la stigmatisation et la discrimination des personnes en situation de pauvreté et de faire en sorte que la lutte contre la pauvreté ait pour but de favoriser leur intégration sociale en s'attaquant aux dimensions dites «cachées» de la pauvreté et au non-recours aux prestations sociales auxquelles elles ont droit.

La lutte contre la pauvreté doit partir de la promotion de politiques qui garantissent l'indivisibilité et l'universalité des droits politiques, économiques, sociaux et culturels. Ces politiques apportent des solutions structurelles ayant une incidence globale sur la cohésion sociale, en luttant contre la stigmatisation et la discrimination des personnes en situation de pauvreté ainsi que contre les approches erronées telles que la criminalisation de la pauvreté. Ces solutions doivent être complétées par des mesures de soutien immédiates ou ponctuelles, chaque fois que cela s'avère nécessaire pour apporter des réponses adéquates aux spécificités des groupes plus vulnérables.

Dans ce contexte, il est essentiel de veiller à ce que des investissements publics soient réalisés dans les politiques garantissant des services publics universels, gratuits et de grande qualité, étant donné que cela contribue à briser le cycle de la pauvreté, en particulier pour ce qui relève de l'éducation, des soins de santé, des services sociaux, ainsi que de l'accès universel à un logement décent, à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie, aux transports, à l'alimentation et aux activités culturelles et de loisirs.

La Commission doit donc aider les États membres à promouvoir une politique du logement qui garantisse un accès universel à ce droit, en envisageant des mesures spécifiques pour les sans-abri. La Commission doit élaborer un plan pour répondre aux besoins de logement de tous les habitants de l'Union, y compris en mettant en place un financement supplémentaire spécifique de l'Union pour développer et rénover les parcs de logements publics.

Votre rapporteur estime que les difficultés psychologiques résultant de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la stratégie de santé mentale de la Commission et dans les plans d'action nationaux. Il recommande donc aux États membres de prendre des mesures spécifiques à cet égard.

Si la pauvreté est considérée comme une violation des droits de l'homme, il est essentiel de mettre en place des mécanismes visant à favoriser la participation des personnes en situation de pauvreté à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques qui leur sont destinées. La création de ces mécanismes doit avoir pour but d'accroître la participation démocratique, d'autonomiser et d'émanciper socialement les personnes en situation de pauvreté, ainsi que de faire en sorte que ces politiques produisent des résultats plus efficaces et équitables.

Votre rapporteur estime également que la réussite de la stratégie dépendra de la bonne articulation entre les différents niveaux de décision et d'intervention. C'est pourquoi l'étendue des responsabilités aux échelons de l'Union, des États membres et des régions en ce qui concerne la réalisation de l'objectif d'éradiquer la pauvreté doit être définie de manière claire et adéquate, dans le respect du principe de subsidiarité.

Votre rapporteur recommande d'organiser une conférence annuelle visant à évaluer la mise en œuvre de la stratégie et réunissant un éventail vaste et diversifié de participants, dont des personnes en situation de pauvreté.

S'appuyant sur l'expérience positive de la garantie pour l'enfance, votre rapporteur recommande également qu'une personne soit nommée responsable de la stratégie au sein de la Commission européenne et que chaque État membre désigne un coordinateur national et élabore un plan d'action national, en associant à sa mise en œuvre les collectivités locales et régionales ainsi que les organisations qui prennent part à la lutte contre la pauvreté et à la prévention de la pauvreté.

La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté doit reconnaître et soutenir l'action des diverses organisations sociales qui prennent part à la lutte contre la pauvreté et à la prévention de la pauvreté, y compris le soutien direct aux personnes en situation de pauvreté.

Le prochain cadre financier pluriannuel devra jouer un rôle important dans la consolidation des politiques et de l'aide sociale qui contribuent à l'éradication de la pauvreté, en renforçant considérablement le FSE+, le FEDER, le FEAD et le FAMI, et en faisant en sorte qu'ils soient mieux utilisés.