

# UN PANORAMA DES MINIMA SOCIAUX EN EUROPE

*Patrick HORUSITZKY, Katia JULIENNE et Michèle LELIÈVRE*

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement  
Ministère de la Santé et des Solidarités

Drees

*Quels sont les dispositifs de minima sociaux en Europe, et peut-on les comparer entre eux ? Cette étude présente de façon comparative les systèmes d'assistance sociale mis en place dans quatorze pays de l'Union européenne. Après avoir dressé un panorama des principales réformes intervenues récemment dans les pays étudiés, l'article compare la manière dont les minima sociaux s'articulent avec les différents seuils de pauvreté. S'il apparaît que le nombre de minima varie considérablement d'un pays à l'autre, on observe une tendance à la généralisation des dispositifs de revenu minimum pour les personnes en âge de travailler.*

Les dispositifs de minima sociaux étudiés dans cet article concernent quatorze des quinze premiers Etats membres de l'Union européenne, la Grèce n'étant pas prise en compte, ni les dix pays ayant rejoint l'Union en mai 2004. Selon la définition de la Commission européenne (COM (98)774 final) « le revenu minimum couvre les besoins essentiels en situation de dénuement. Il est non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale ». Tels sont les principaux critères généralement retenus pour identifier l'ensemble des dispositifs regroupés sous le vocable « minima sociaux ». Selon une description de Borgetto et Lafore (2004) réalisée à partir du cas français, les minima constituent un ensemble souvent hétérogène de dispositifs, en particulier en France où leur nombre est le plus élevé : prestations non contributives de la sécurité sociale, généralement mises en place lors d'une période de généralisation de la sécurité sociale ; garanties de ressources minimales pour les assurés sociaux et leurs éventuels ayants droit ; prestations de subsistance pour les exclus du travail.

Cette étude présente, dans un premier temps, l'ensemble des minima mis en place dans chaque État en les resituant dans l'architecture d'ensemble de leurs systèmes de protection sociale. Elle restera limitée aux dispositifs liés à des systèmes universels d'aide sociale<sup>1</sup>. Les principales réformes intervenues récemment sont retracées dans un deuxième temps, avant d'appréhender la générosité relative des minima sociaux en comparant, en particulier, la manière dont ils s'articulent avec différents seuils de pauvreté, le salaire minimum, lorsqu'il existe, le revenu médian du travail ou encore le niveau vie moyen de la population.

1 - C'est pourquoi est exclue de l'étude l'expérience grecque. Il n'existe pas de revenus minimums universels dans ce pays mais des dispositifs d'aides sociales catégoriels tant pour les actifs que pour les personnes âgées.

## LES DISPOSITIFS DES MINIMA SOCIAUX DANS LES PAYS EUROPÉENS

Dans une approche comparative, les dispositifs institutionnels des minima sociaux dans les pays européens peuvent être décrits en s'appuyant sur la typologie d'États-providence dressée par G. Esping Andersen, laquelle facilite la lecture du statut et du rôle des minima sociaux au sein de l'ensemble de la protection sociale (encadré 2). Toutefois, la recherche d'une classification européenne centrée sur les dispositifs d'assistance a donné lieu depuis lors à une multiplication de travaux (parmi les principaux citons Leibfried, 1992 ; Lodemel and Schulte, 1992 ; Eardley and Al, 1996) qui retiennent pour plusieurs d'entre eux quatre regroupements de pays, en distinguant bien un « modèle du sud de l'Europe », mais parfois jusqu'à huit. Heikkila et Keskitalo (2001) proposent, à cet égard, une synthèse de ces principaux travaux et choisissent de s'aligner sur une catégorisation en quatre groupes de pays, fondée sur l'objectif assigné au secteur de l'assistance dans le cadre de la protection des individus contre les risques sociaux. La présente étude tient largement compte des remarques et des choix opérés par ces auteurs.

### Combien de minima sociaux ?

Il existe neuf minima sociaux en France mais un seul en Finlande. Cette hétérogénéité traduit le plus souvent la différence de conception existant entre d'une part un régime essentiellement assurantiel qui appelle une prise en charge nationale des risques résiduels et d'autre part, un régime de garantie universelle par l'État-providence nordique. L'universalité de la protection sociale dans ces pays peut, par exemple, expliquer l'absence de minimum vieillesse au sein de leur assistance sociale, en raison des droits relatifs à une retraite universelle généraliste ouverte à tous<sup>2</sup>, donc non soumise à des conditions de cotisations, et qui constitue, comme au Danemark ou aux Pays-Bas, le premier étage du système des pensions.

Ce nombre réduit de minima se retrouve cependant, pour une autre raison, également ailleurs, comme au Luxembourg et en Allemagne, où un revenu minimum garanti sans condition d'âge maximum<sup>3</sup> couvre également les populations plus âgées qui seraient dans d'autres pays allocataires d'un minimum vieillesse, les bénéficiaires de ce dispositif comprenant ainsi aussi bien des personnes âgées que des populations d'âge actif. Un constat identique peut être aussi établi dans les pays nordiques. À cela s'ajoute un autre cas de figure, celui de l'Autriche et dans une moindre mesure de la

Finlande, où l'institution d'un mécanisme de prestations complémentaires sous conditions de ressources a pour finalité de porter les revenus des populations âgées éligibles à un niveau minimum garanti de pension déterminé.

Quant à l'absence de garantie de ressources spécifique à destination des personnes handicapées observée dans certains pays, elle est aussi justifiée par l'assistance sociale couvrant les besoins de ces populations (Allemagne, Autriche, Suède) ou d'autres dispositifs comme les régimes de pension (Finlande) et l'indemnisation chômage (Danemark). Dans certains États, toutefois, ce dispositif est parfois plus ou moins identique à celui destiné aux personnes âgées (Espagne, Portugal).

On dénombre deux pays disposant d'un seul minima (Finlande, Danemark), trois pays avec deux minima (Autriche, Suède, Luxembourg), deux pays à trois minima (Belgique, Italie), quatre pays à quatre

#### ENCADRÉ 1 ●

##### UNE ÉVOCATION INDIRECTE DES MINIMA SOCIAUX DANS L'AGENDA SOCIAL EUROPÉEN

*Il est fait référence à la reconnaissance d'un droit à un appui social pour combattre l'exclusion sociale et la pauvreté dans l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à l'article 137 du Traité de Nice.*

*Dans le cadre de la coopération européenne en matière de protection sociale, la question du recours à des dispositifs d'assistance tels que les minima sociaux est évoquée à trois reprises.*

*D'une part, de manière très explicite, la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 porte sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale destinés à définir un revenu minimum en Europe (Conseil de l'Union européenne, 1992b). Les recommandations apparaissaient, à ce stade, assez détaillées, par exemple, quant aux conditions d'éligibilité, comme l'âge et l'entité familiale à prendre en compte, et l'évaluation du montant de l'allocation.*

*Le Conseil européen de Lisbonne a, quant à lui, été à l'origine des méthodes ouvertes de coordination (MOC) relatives d'un côté, à l'inclusion sociale et de l'autre, aux systèmes de retraite.*

*Si l'Union européenne continue donc de laisser sous compétence subsidiaire la définition des contours des dispositifs de type revenu minimum, elle a, toutefois, émis la préoccupation qu'il ne contrevienne pas aux politiques communes destinées à « rendre le travail plus avantageux ». Ces stratégies étaient couvertes par la ligne directrice pour l'emploi n°8 et la grande orientation des politiques économiques n°4 (COM [2003] 176 final) et COM [2003] 170 final) avant le recentrage de la stratégie de Lisbonne. Depuis lors, elles sont reconsidérées notamment dans les nouvelles lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi n°17 et n°18 (COM [2005] 141 final).*

2 - Pour tout résident en âge de travailler.

3 - Ni d'âge minimum en Autriche.

(Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Portugal), deux pays à cinq (Royaume-Uni et Irlande), et enfin la France qui compte neuf minima sociaux (tableau 1).

De fait, au sein de l'Union européenne, les trois dispositifs les plus fréquemment présents sont : le revenu minimum garanti, le minimum vieillesse et une garantie de revenu aux handicapés. D'emblée, le revenu minimum garanti s'est généralisé dans toute l'Union européenne à quinze, excepté en Italie où une expérimentation dans certaines régions s'est conclue par l'abandon de la perspective de sa généralisation au plan national.

Certes le seul critère du nombre de minima ne préjuge pas du niveau réel de prise en charge des besoins par les systèmes d'assistance. Le rôle complexe joué par les conditions de ressources régissant l'accès aux prestations minimales mérite à cet égard d'être mentionné. Ces conditions restrictives joueraient en effet dans certains cas un rôle doublement dissuasif vis-à-vis des bénéficiaires potentiels des minima, comme l'affirme Guy Standing<sup>4</sup> en s'appuyant notamment sur l'exemple de la

Finlande, où l'accès au revenu minimum garanti n'est que faiblement corrélé avec la détention d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté, ce qui témoignerait indirectement du fait que nombre de pauvres, socialement fragilisés, renonceraient d'eux-mêmes au bénéfice de cette aide sociale en raison des démarches qu'elle implique, de la gêne ressentie devant l'examen des ressources par l'administration, etc....

Schématiquement, les revenus minima ou prestations non contributives, versés aux personnes sans travail ont vocation à instaurer un filet de sécurité comblant les interstices des systèmes de protection sociale d'essence bismarckienne, où l'assurance repose sur l'exercice d'une activité, et jouent donc au sein de ces systèmes un rôle subsidiaire. Dans les régimes plus universalistes, les minima constituent une composante quasi intrinsèque des systèmes de protection sociale. « Les dispositifs s'en trouvent plus intégrés et l'intervention de l'État plus marquée » (COM, 1998). Dans le sud de l'Europe, ils restent encore peu développés car récemment implantés.

## ENCADRÉ 2 ●

### RÉGIMES D'ÉTAT PROVIDENCE : QUELQUES REPÈRES

*La typologie des systèmes de protection sociale due à G. Esping-Andersen (REF) permet de distinguer plusieurs types de régimes :*

*Le régime « libéral » se caractérise par une forte dépendance des individus au marché et un objectif prioritaire de lutte contre la pauvreté. La protection sociale y est résiduelle : les revenus de remplacement sont peu élevés, les prestations majoritairement universelles, ciblées, forfaitaires et sous conditions de ressources. La protection sociale est essentiellement financée par l'impôt pour les prestations de base (santé, minima sociaux) et le système fortement centralisé. Ce régime regroupe le Royaume-Uni et l'Irlande.*

*Le régime « social-démocrate », à partir de fondements historiques originaux et autonomes<sup>1</sup> tend à rejoindre la préoccupation béveridgienne de promotion des objectifs d'égalité, de cohésion et d'homogénéité des groupes sociaux, impliquant pour les citoyens un accès universel à la protection sociale, mais aussi – c'est là la spécificité nordique – à des prestations élevées, sous forme de services gratuits ou en espèces. Les droits sont ouverts sur la base du critère de résidence. Les services sociaux sont gratuits, les prestations d'un niveau élevé. Le financement est plutôt assuré par l'impôt (Julienne, Lelièvre, 2004), bien que dans ce domaine « l'identité nordique » soit moins patente (Kautto, 1999), et la gestion très décentralisée. Ce régime comprend les pays nordiques soit, dans le cadre de cette étude, la Suède, le Danemark et la Finlande.*

*Le régime « conservateur corporatiste » vise à assurer le maintien du revenu des travailleurs en cas de survenue d'un risque. Les droits sociaux dépendent essentiellement de la situation des individus à l'égard de l'emploi. Les prestations sont contributives et d'un montant proportionnel au salaire de l'assuré. Un filet de sécurité complète les assurances sociales. Le financement repose essentiellement sur des cotisations sociales versées par les employeurs et les employés, à des degrés divers toutefois selon les pays, le système étant géré par les partenaires sociaux. Il favorise davantage les prestations en espèces que les services sociaux. Ce régime rassemble l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et la France.*

*Cependant, la pertinence de ces regroupements a été contestée sous plusieurs angles, au premier rang desquels les questions du nombre des régimes et de la juste prise en compte de la dimension sexuée dans cette classification (voir pour un survey sur ces questions Merrien, 2002). En Europe, des chercheurs : Ferrera (1996, 1997) et Leitfried (1992) qui met l'accent sur les politiques de lutte contre la pauvreté, justifient la nécessité de compléter cette typologie par un quatrième modèle plus illustratif des pays du sud de l'Europe qui, selon eux, ne font pas réellement partie du modèle « conservateur corporatiste ». Il est ainsi possible de regrouper l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce au sein d'un modèle dit « du sud, latin ou méditerranéen ». Ils présentent des caractéristiques mixtes combinant des assurances sociales et des prestations universelles. Les systèmes de santé sont universels et régulés sur le modèle britannique. Des traits spécifiques comportent une fragmentation et une forte hétérogénéité de l'accès aux droits ou encore la mise en place récente d'un filet de sécurité complémentaire. Le financement est mixte et la gestion très décentralisée.*

1 - Datant du XIX<sup>ème</sup> siècle.

4 - In « Minimum Income Schemes in Europe », International Labour Office., 2003

TABLEAU 1 ●

## Nombre et principales caractéristiques des minima sociaux

Revenu minimum pour les individus en âge de travailler	BELGIQUE	DANEMARK	ALLEMAGNE	ESPAGNE	FRANCE	FINLANDE
Date de création	1974	1974	1961	de 1989 à 1995	1988	1957
Nom	Minimex, puis revenu d'intégration	kontanthjoelp	Aide sociale	Renta minima	Revenu minimum d'insertion	Laki toimeentulotuesta
cadre juridique national	oui	oui	loi fédérale	non	oui	oui
Âge (dérogations)	18 ans (oui)	non	non	25 ans (oui)	25 ans (oui)	non
Revenu minimum spécifique	oui	<25 ans (oui)	oui (étrangers)	non	non	oui (Région II)
Conditions de ressources	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Principe différentiel	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Type de revenu	montant minimal	montant minimal	panier de biens	montant minimal	montant minimal	panier de biens
Résidence (R) / Nationalité (N)	N	R (7 sur 8 ans)	R (dérogations)	R (parfois 3 à 5 ans)	R	R
Disponible à l'emploi	oui	oui	oui	obligation variable	oui	oui
Type de droits	individuel	individuel	familial	familial	familial	individuel
Gestion	locale	locale	locale	locale	locale	locale
Financement	mixte	mixte	État	local	local depuis 2003	mixte
Durée	illimitée	illimitée	illimitée	renouvelable annuellement	renouvelable annuellement	illimitée
Fiscalité	non imposable	imposable (1994)	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable
Dernières réformes	1991-2002	1994	2001	de 1996 à 2001	2003	2002
Indexation	Indice santé	taux de bien-être	taux de bien-être	-	prix à la consommation	sur les pensions
<b>Revenu minimum pour personnes âgées</b>	oui	non	non	oui (deux régimes) résidents/non résidents	oui	non
Si non : revenus utilisés		pension universelle	aide sociale			aide sociale pension universelle
Montant majoré ; suppléments		oui (S)	oui			S
Date de mise en place	1976	1984		1990	1956	1956
Âge, à partir de :	60 ans ; 65 ans en 2009	65 ans	65 ans	65 ans	65 ans ou 60 ans	65
<b>Revenu minimum pour personnes handicapées</b>	oui	non	non	oui	oui	non
Si non : revenus utilisés		indemnisation chômage	aide sociale			pension universelle aide sociale
Montant majoré ; suppléments		suppléments	majorée			suppléments
Date	1987	1984		1990	1975	1956
Âge, à partir de :	21-65 ans	18-65 ans	18 ans	18-65 ans	20-65 ans	16-65 ans
<b>Autres</b>		revenu de compensation : - pour enfant handicapé de plus de 18 ans - pour s'occuper d'un mourant à domicile	demandeurs d'asile résidents étrangers		6 autres allocations : - d'assistance chômage - parent isolé - invalidité - veuvage - d'insertion	

Sources : à partir de diverses sources nationales, Missoc et de OCDE (2004)

IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	AUTRICHE	PORTUGAL	SUÈDE	ROYAUME-UNI
1977	1998-2002	1986	1963	dépend des <i>Lands</i>	1997	1957	1948
<i>Social Welfare Allowance</i>	<i>Reddito Minimo di Inserimento</i>	<i>RMG</i>	<i>Allgemeine Bijstandwet</i>		Revenu social d'insertion	<i>Ekonomiskt bistand</i>	<i>Income support</i>
oui	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui
18 ans	non (sauf Campanie)	25 ans (oui)	18 ans	non	18 ans (oui)	non	16 ans
non	non	non	oui	étrangers, âgées, invalides	non imposable	non	<18ans ;18-24 ans
oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
montant minimal		montant minimal	montant minimal	panier de biens	montant minimal	panier de biens	montant minimal
R	R (1à 3 ans selon nationalités)	R	R	varie selon le <i>Land</i>	R	R	R
non	oui	obligation variable	oui	oui	oui	oui	non
familial	familial	familial	individuel	familial	individuel	individuel	familial
locale	locale	État en majorité	local	locale	locale	locale	locale
État	État en majorité	État en majorité	0201tat en majorité	local	État	local	Etat
illimitée	renouvelable annuellement	illimitée	illimitée	illimitée	12 mois	illimitée	illimitée
non imposable	non imposable	imposable	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable
1993 - 1998	2003	1999 - 2003	2004		2003	1998 - 2000	1988 - 2001
<i>ad hoc</i>	prix à la consommation	saiaire minimum brut	saiaire minimum net	taux de bien-être	<i>ad hoc</i>	enquête consommateurs	Index Rossi
oui	oui	non	non	non	oui	oui	oui
		aide sociale	pension universelle	pension universelle			
		majoré	majoré	suppléments			
1993	1969	1987			1980	2003	2003
66 ans	65 ans	65 ans	65 ans		65 ans	65 ans	60 ans
oui	oui	oui	oui	non	oui	non	oui
				aide sociale		aide sociale	
1993		2003			1980	2003	1984
16-66 ans		18-65 ans	21 ans		18 ans	65 ans	21 ans
parent isolé avec des enfants de plus de 18 ou 22 ans	aide pour (réfugiés, victimes de catastrophes naturelles, étudiants) allocation de premier « accueil » pour les immigrés		- allocations supplémentaires : chômeurs, handicapés - minima pour certains indépendants	Assistance spéciale pour chômeurs âgés affectés par des restructurations	pension de veuvage pension d'orphelin		

### *Les minima sociaux dans les systèmes d'inspiration libérale : Royaume Uni et Irlande*

Bien que le poids des dispositifs d'assistance soit relativement élevé au sein du système de conception libérale, ceux qui sont délibérément orientés vers le soutien aux plus défavorisés, ont une ampleur limitée. En effet la conception libérale de la protection sociale se traduit par une couverture limitée des risques qui a un impact d'autant plus important que le revenu du ménage bénéficiaire est faible. Une couverture plus substantielle des risques de l'existence doit alors être recherchée par les assurés auprès de prestataires privés, sur la base d'un contrat individuel ou collectif d'assurance. On relève au Royaume-Uni et en Irlande le même type d'aide égalitaire : *Income support* au Royaume-Uni, assistance mise en place en 1948 et réformée en 1988, *Supplementary welfare allowance* en Irlande, introduite en 1977 et révisée en 1993. En pratique cette aide qui se voulait, dans la conception initiale, le fondement de la protection sociale, n'est plus qu'un « filet de sécurité » eu égard au montant des prestations dispensées (environ 300 à 400 euros), manifestement impropres à constituer un revenu de remplacement adéquat pour la majorité des salariés. L'attribution de cette aide rejoint donc par là la logique de minima sociaux caractérisant les pays « bismarckiens ». Cette logique continentale de minima est également à l'oeuvre dans les dispositifs britanniques de l'*Incapacity benefit*<sup>5</sup> et du *Pension credit*<sup>6</sup> ou dans les dispositifs irlandais de *Disability allowance*<sup>7</sup> et d'*Old age pension*<sup>8</sup>.

Il convient par ailleurs de signaler dans ces deux pays quelques autres dérogations aux principes d'inspiration béveridgienne originels, qui n'ont pu en effet garder leur cohérence première face aux mutations économiques et sociales de ces trente dernières années et au recours au ciblage de publics prioritaires particulièrement mar-

quée Outre-Manche à partir des années quatre-vingt (Crowley, 2001). Ainsi le dispositif britannique l'*Income support*, combiné avec d'autres aides comporte des taux variables, selon que le bénéficiaire est notamment âgé de plus ou de moins 18 et 25 ans.

### *Les minima sociaux dans les systèmes nordiques*

Comme le rappellent Heikkilä et Keskitalo (2001), le caractère résiduel de l'assistance sociale, soumise toutefois à un critère de résidence, est un trait distinctif majeur des « régimes nordiques ou sociaux-démocrates ». Le secteur de l'assistance – c'est-à-dire les programmes d'assistance sociale en Europe du Nord, entrés en vigueur en 1974 (loi relative à l'assistance sociale au Danemark), réformés au début des années 80 en Suède (1982) et en Finlande (1984), après l'institution de premiers dispositifs, respectivement en 1957 et en 1956 – y est perçu comme marginal, le niveau de couverture élevé et les marges de manœuvres discrétionnaires initialement faibles, même si elles augmentent avec la décentralisation en particulier en Suède.

Ceci s'explique parce que les systèmes de protection sociale sont, en effet, fondés avant tout sur une recherche de plein emploi, avec une implication dans ce sens des secteurs public et social en particulier, ensuite parce que le système d'activation typique des pays nordiques est très développé, enfin du fait que les transferts sociaux généreux et universels réduisent considérablement la pauvreté au sein de la population. Les services sociaux jouent, à cet égard, un rôle majeur au sein de l'État-providence nordique pour compléter le système universel de protection sociale pour les personnes qui nécessitent des mesures d'assistance.

Le nombre de minima y est généralement plus réduit qu'ailleurs. Il n'y en a, en effet, qu'un seul en Finlande (garantie de ressources) et, en principe, deux dans les deux autres pays scandinaves : garantie de

5 - Cette prestation a vocation à prendre la suite des indemnités maladies conventionnelles ou à se substituer à ces dernières. Elle intervient au bout du cinquième jour d'incapacité à travailler si le bénéficiaire est assuré à la « National Insurance » « et au bout de 28 semaines d'incapacité si l'âge du bénéficiaire est compris entre 16 et 20 ans. Son taux hebdomadaire est de 55,90 à 74,15 livres selon la durée de l'incapacité.

6 - Ce revenu minimum est versé à des bénéficiaires âgés de 60 ans et plus, versée sous la forme d'une prestation différentielle au taux hebdomadaire de 105,45 livres pour un célibataire et de 160,95 livres pour un couple. Le versement est soumis à une condition de résidence permanente au Royaume-Uni de 10 années au moins pendant les 20 ans suivant le 60ème anniversaire (les périodes de résidence dans un autre Etat membre de l'UE peuvent être considérées). Le versement est également conditionné par l'absence de droits ouverts au titre d'une autre catégorie de pension vieillesse à un taux égal ou supérieur.

7 - Cette allocation est versée à des bénéficiaires âgés de 16 à 66 ans, sous conditions de ressources (dégressivement sauf sous un plafond d'épargne de 12 697 euros). Son taux hebdomadaire pour une personne invalide est de 98 euros, auxquels s'ajoutent 60 euros par adulte et 17 euros par un enfant à charge.

8 - Cette allocation est versée à des bénéficiaires âgés de 66 ans et plus, sous conditions de ressources (dégressivement sauf sous un plafond d'épargne de 12 697 euros). Son taux hebdomadaire varie suivant le revenu et atteint au maximum 109 euros, plus 66 euros pour chaque adulte et 17 euros pour chaque enfant à charge.

ressources et revenu de compensation pour personnes ayant un enfant handicapé ou s'occupant d'un malade en fin de vie au Danemark ; garantie de ressources et très récemment minimum vieillesse en Suède. Ce phénomène s'explique par l'universalité des prestations d'assistance, à travers un revenu minimum versé sans conditions d'âge et dispensé sur un simple critère de résidence sur la base d'un taux unique fixé par l'Etat (taux autour duquel la Finlande et la Suède admettent toutefois des variations régionales). Ainsi, ces systèmes ne segmentent pas les populations de ces pays en plusieurs catégories de bénéficiaires : l'absence de critères d'âge, généralement utilisés dans le reste de l'Europe pour délimiter un montant de garantie de ressources du minimum vieillesse, peut autoriser dans ces conditions le versement des prestations prévues aussi bien à des personnes âgées qu'à des populations d'âge actif.

Cette possibilité est toutefois rarement utilisée intégralement dans les faits, en raison de la frontière ténue, en pratique, entre ces minima vieillesse et les montants minimaux de pension universelle qui existaient par ailleurs dans le cadre des systèmes d'assurance retraite. Ainsi, en Finlande (où le minimum vieillesse est réservé aux immigrés), la loi relative aux pensions de retraite de 1956 garantit un revenu de base à toute personne ayant plus de 65 ans et des prestations complémentaires (pour des dépenses exceptionnelles) aux titulaires de pensions modestes ; de même au Danemark, la pension nationale garantit, en vertu de la loi sur les pensions (réformée en 2001), des prestations uniformes pour toute personne ayant plus de 65 ans, sur la seule base d'un critère de résidence qui les rend accessibles à tout individu ayant vécu au Danemark pendant au moins dix années entre l'âge de 15 et 65 ans<sup>9</sup>. Cette situation caractérisait également la Suède, jusqu'à ce que la nouvelle législation de 2003 installe un dispositif assimilable à un minimum vieillesse et donc en principe institutionnellement distinct du mécanisme d'assurance sociale prévalant dans les deux autres pays nordiques.

*Les minima sociaux  
dans les systèmes de type  
« conservateur corporatiste » :  
Allemagne, Autriche, Belgique,  
Luxembourg et Pays-Bas*

Dans les pays relevant du régime « conservateur corporatiste », les prestations non contributives, et notamment les minima sociaux, complètent un système basé sur les assurances sociales et participent à

leur objectif de généralisation en constituant de facto le filet de protection de dernier recours pour les personnes qui restent insuffisamment ou pas assurées du tout.

Ainsi, le revenu minimum ou l'allocation d'assistance chômage viennent compléter les dispositifs d'assurance chômage pour les travailleurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance ou n'ayant pas cotisé (encadré 3). Les réformes relatives à l'assurance chômage, en termes de conditions d'ouverture des droits ou de durée, ont dès lors nécessairement des effets sur l'aide sociale et influent sur les variations du nombre de ses bénéficiaires. Ainsi en Belgique, l'indemnisation du chômage, certes dégressive à partir du quinzième mois en moyenne, est en théorie illimitée et le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (anciennement « Minimex ») plus faible. Toutefois, depuis 1991 un durcissement de la législation sur le chômage autorise un renforcement de la règle permettant d'exclure de la liste des bénéficiaires pour raisons de chômage anormalement long (une fois et demi plus longue que la moyenne) des chômeurs indemnisés (Vranken, 1999). De même, les minima pour les personnes âgées, qu'ils soient spécifiques avec par exemple le minimum vieillesse en France où plus « généralistes » comme au Luxembourg, en Allemagne et en Autriche, dans une moindre mesure, se bornent à pallier les carences des pensions pour les personnes âgées n'ayant pas cotisé ou ayant des carrières incomplètes.

Le nombre de minima sociaux varie dans ces pays de 9 en France à 2 au Luxembourg. A l'exception de l'Autriche, chaque État a mis en place au plan national un revenu minimum pour les personnes sans ressources à partir de 1961 en Allemagne, en 1974 en Belgique, en 1986 au Luxembourg et en 1988 pour la France. L'Autriche n'a pas de revenu minimum national, chacun des neuf Länder ayant sa propre législation avec des conditions d'accès différentes (encadré 4). Trois pays ont mis en place une allocation d'assistance pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (France, Allemagne, Autriche), trois disposent d'une allocation spécifique pour les personnes âgées (France, Allemagne, Belgique) et quatre ont mis en place un revenu de remplacement pour les adultes handicapés (France, Belgique, Luxembourg, Allemagne). Enfin, d'autres catégories de bénéficiaires ont accès à un minimum spécifique en France (allocation d'invalidité, allocation pour parent isolé, allocation d'insertion) et en Allemagne (allocation pour les demandeurs d'asile depuis 1993). On rappelle cependant qu'en Allemagne c'est l'assistance sociale qui couvre

9 - Cinq de ces dix années doivent avoir été toutefois passées dans le pays immédiatement avant liquidation de la pension.

indistinctement l'ensemble des personnes nécessiteuses, que celles-ci soient aptes au travail, âgées ou invalides, compte tenu toutefois du fait qu'à partir d'un certain montant de revenus la proche famille est dans l'obligation de subvenir (selon un principe de subsidiarité) aux besoins des individus qui sont dans l'incapacité (ou ne sont pas obligés<sup>10</sup>) de travailler. En Autriche, le revenu minimum garanti ouvert aux personnes en âge de travailler concerne seulement les invalides ou handicapés alors que le système de retraite offre des prestations complémentaires de nature à porter les droits à pension au niveau minimum déterminé.

Pays de tradition libérale avant la seconde guerre mondiale, les Pays-Bas ont connu une évolution vers un système continental qui peut expliquer que G. Esping Andersen s'abstienne de les classer explicitement au sein d'un groupe de référence donné<sup>11</sup>. Ainsi certains traits se rattachant au libéralisme sont encore identifiables. On remarque par exemple dans les documents publics néerlandais le rappel fréquent du devoir pour chacun de « s'assumer financièrement de façon autonome ». Par ailleurs G. Esping Andersen lui-même invoque un certain nombre de caractéristiques libérales encore présentes : importance des pensions de retraites complémentaires privées, proportionnellement comparable à leur place dans le système américain<sup>12</sup>, faible « absolutisme »<sup>13</sup> du pouvoir central, notamment.

Néanmoins, « dans l'après-guerre, la couverture des risques sociaux se généralise à la fois par l'élargissement des assurances sociales des salariés et par la création de régimes nationaux d'assurances couvrant tous les citoyens. La création d'assurances privées complémentaires est également encouragée. Cette évolution a conduit à la coexistence de deux systèmes d'assurances sociales, l'un spécifique aux salariés et l'autre applicable à l'ensemble de la population » (Rapport du Sénat, décembre 1995), mélange, par conséquent de principe béveridgiens et surtout bismarckiens.

En matière de minima sociaux s'est également développée une logique bismarckienne que l'on peut constater à travers le dispositif prévu « *Algemene bijstand* » institué en 1963 fonctionnant comme un simple « filet de sécurité », loin des prétentions des systèmes universels de protection sociale (cf. supra) et comportant des aménagements particuliers liés à l'âge de certains de ses bénéficiaires (de 21 et 22 ans) et à la modulation par les communes (à hauteur de 20 %) de la prestation de base nationale. Cette logique de minima catégoriels est également apparente dans le dispositif ouvert par la loi sur les allocations supplémentaires (Toeslagenwet, TW)<sup>14</sup> servant de base à l'indemnisation de certains handicapés.

### *Les minima sociaux des systèmes d'Europe du Sud : Italie, Espagne, Portugal*

Les pays du sud de l'Europe pourraient faire l'objet d'une quatrième catégorie de régime, en particulier s'il s'agit de les classer selon le rôle et la place accordée à l'assistance. Cette classification particulière serait justifiée en raison du caractère très réduit (faible couverture, montant peu élevé), discrétionnaire et souvent décentralisé – en tout cas pour l'Italie et l'Espagne – de l'assistance sociale dans ces pays.

Le faible développement de l'assistance – et plus généralement de l'ensemble de la protection sociale – sans ces latitudes européennes, eu égard à celui observé en Europe continentale, est à relier toutefois à la jeunesse de ces démocraties restaurées ou instaurées à partir des années soixante-dix pour deux d'entre elles (Espagne, Portugal), à la moindre maturité de leur système de protection sociale, ainsi qu'au rôle encore perceptible aujourd'hui « d'amortisseur social » conféré aux communautés religieuses et surtout à la famille<sup>15</sup>.

Le calendrier de l'universalisation des dispositifs non contributifs (presque toujours le handicap et l'invalidité ou le minimum vieillesse) et plus géné-

10 - Comme par exemple, des malades, des parents isolés avec des enfants âgés de moins de 4 ans.

11 - Ce pays semble en fait « difficilement classable dans un seul et unique type », confirment S. St Arnaud, P. Bernard et J. Boisjoly dans une étude portant sur 20 pays occidentaux (communiquée dans le cadre de la troisième conférence nationale de la recherche sur les politiques, Ottawa, nov-déc 2000).

12 - Les deux systèmes sont du reste majoritairement à « prestations définies ».

13 - Défini par Esping-Andersen (1990), dans le chapitre 5, comme une tradition d'autoritarisme du pouvoir central.

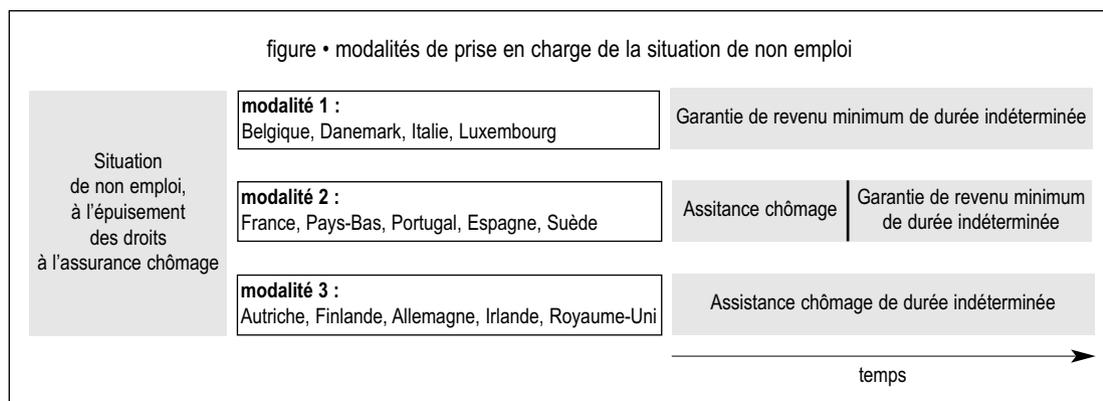
14 - Si nécessaire, un supplément jusqu'à hauteur du minimum social est accordé pour compléter les revenus des bénéficiaires d'allocations au titre de la loi sur l'assistance d'incapacité pour les jeunes handicapés (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, Wajong), ou de la loi sur les indemnités d'incapacité pour les indépendants (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, WAZ) ou de la loi sur l'assurance invalidité (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, WAO).

15 - Dès lors certains avancent l'idée que le rattrapage opéré par ces pays en matière de protection sociale au cours de ces 25 dernières années s'inscrit dans un processus complexe de construction et de légitimation de l'Etat-nation et de nouveaux régimes de sécurité sociale.

ENCADRÉ 3 ●

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE ET L'ASSISTANCE SOCIALE EN EUROPE :  
PRINCIPALES ARTICULATIONS

Les mécanismes d'indemnisation du chômage (c'est-à-dire l'ensemble constitué par l'assurance chômage et l'assistance chômage<sup>1</sup>) présentent parfois quelques ressemblances avec les dispositifs de garantie de revenu minimum (notamment quant au niveau des prestations dispensées<sup>2</sup> dans le cadre de l'assistance chômage et au caractère non contributif de cette dernière), mais reposent néanmoins sur des différences essentielles, la principale étant manifestement qu'il s'agit d'indemnisations en général non substituables, les dispositifs de garantie minimale de revenus prenant le relais de l'assurance chômage, ou bien constituant une voie d'indemnisation parallèle ne visant pas les mêmes publics. L'articulation entre les systèmes d'indemnisation du chômage et de garantie de revenu minimum se définit donc par le fait que le second constitue soit un prolongement, soit un système parallèle à l'assurance chômage, touchant des publics par définition différents<sup>3</sup>, dans la mesure où, en général, certains bénéficiaires ont déjà acquis une expérience professionnelle et un historique de cotisations, d'autres non (figure ci-dessous).



Plus précisément, lorsqu'elle existe, ce qui est le cas pour une large majorité des pays étudiés ici<sup>4</sup>, l'assistance chômage est accessible au terme de l'extinction des droits à l'assurance chômage<sup>5</sup>, soit après une période de six (cas du Royaume-Uni et de l'Italie) à 30 mois (cas de la France), suivant la perte d'un emploi. Pour un petit nombre de pays la période couverte par les prestations d'assistance chômage peut être suivie, au bout d'un temps variable (de 12 à 24 mois en général, les deux extrêmes étant représentés par le Portugal et les Pays-Bas<sup>6</sup>) d'une phase de durée le plus souvent indéterminée, définie par le versement du revenu minimum garanti (tableau).

Cependant ce schéma mérite d'être nuancé par la prise en compte d'un certain nombre de situations atypiques : ainsi en Finlande et au Royaume-

1 - Rappelons que l'assistance chômage est caractérisée par le versement de prestations sans base contributive.

2 - Variant de 14 % à 51 % du salaire moyen ouvrier en matière d'assistance chômage et de 11 % à 30 % du salaire moyen ouvrier s'agissant des prestations d'assistance sociale ; mais de montants proches dans la moitié des cas.

3 - Quoique peut-être pas fondamentalement, en terme de « ressenti de l'exclusion ».

4 - Remarquons que, très significativement, la Belgique (qui dispose d'un régime d'assurance chômage comportant une durée d'indemnisation théoriquement illimitée) et le Danemark (où l'assurance chômage dispense des prestations pour une durée, particulièrement longue, de 48 mois), n'ont pas introduit de mécanisme d'assistance chômage.

5 - Elle-même accessible au terme d'une durée d'affiliation aux différents dispositifs d'assurance chômage variant en général de six à douze mois.

6 - Cette durée de 24 mois correspond également à la période d'indemnisation auxquels peuvent prétendre les nouveaux entrants à l'ASS française, dans le cadre de la réforme de celle-ci, intervenue en 2004 (mais suspendue en partie par le Président de la République).

7 - Voire d'assurance chômage, comme c'est le cas théoriquement en Belgique.

Uni notamment, il n'est pas nécessaire d'avoir travaillé, pour prétendre à bénéficier de l'assistance chômage. En outre, il convient d'insister sur le fait que les prestations d'assistance chômage<sup>8</sup> ont une durée fréquemment indéterminée, donc la période définie par l'entrée en vigueur du revenu minimum garanti peut rester lettre morte et n'exister qu'à titre de possibilité théorique.

Dans le cas général, les personnes nécessiteuses n'ayant jamais cotisé à un régime d'assurance chômage (ce qui correspond la plupart du temps au cas où elles n'ont jamais exercé d'emploi rémunéré, sauf dans les pays nordiques où cette cotisation est facultative – tout en étant fréquente surtout au Danemark), sont d'emblée prises en charge par les systèmes de garantie minimale de revenu, sous condition d'âge minimal, avec quelques différences par rapport à ce que serait leur situation si elles avaient bénéficié de l'assistance chômage.

L'OCDE (2004) a effectué un relevé systématique de ces différences entre les deux types de prestations :

• Ainsi, dans le cas général, les revenus d'assistance chômage sont fréquemment conditionnés à l'historique de l'emploi et la durée de leur versement peut être limitée, comme déjà indiqué supra. Ils ne sont disponibles qu'à la condition de recherche active, cette condition étant moins rigoureusement mise en œuvre en matière d'assistance sociale.

• Les conditions de ressources maximales auxquelles elles sont soumises tendent à être moins exigeantes que celles régissant l'accès aux dispositifs de garantie de revenu minimum (GMI). Ainsi, si le Royaume-Uni présente des dispositifs de plafonnement de ressources équivalents selon le type d'assistance (chômage, ou GMI), l'Autriche, la Suède, le Portugal, ne permettent aucun cumul entre le GMI et d'autres revenus, alors qu'ils offrent cette possibilité en matière d'assistance chômage.

	Assurance chômage (AC)		Assistance chômage			Assistance sociale (GMI)		
	Durée d'emploi (E) ou de cotisations (C) / période de référence	Durée maximale des prestations	Durée d'emploi	Durée des prestations	Montant	Condition d'âge minimal	Durée	Montant identique ou comparable à l'assistance chômage
<b>Autriche</b>	(E+C) : 12 mois / 24 mois	9 mois	comme AC	illimitée	fixe	non	illimitée	
<b>Belgique</b>	(E+C) 16 mois / 27 mois	illimitée	n'existe pas			18 ans	illimitée	
<b>Danemark</b>	(E) : 13 mois / 36 mois	48 mois	n'existe pas			non	illimitée	
<b>Finlande</b>	(E) : 11 mois/ 24 mois ; (C) : 10 mois	23 mois	0	illimitée	fixe	non	illimitée	moins de 30 % d'écart
<b>France</b>	(C) : 4 mois/ 18 mois	30 mois	comme AC+ 60 mois / 120 mois	6 mois (renouvelable)*	fixe	25 ans	illimitée	oui
<b>Allemagne</b>	(E) : 12 mois ; (C) : 12 mois/ 36 mois	12 mois	idem	illimitée	variable	non	illimitée	oui
<b>Irlande</b>	(C) : 10 mois/12 mois ou 13 mois/24 mois	15 mois	0	illimitée	fixe	18 ans	illimitée	oui
<b>Italie</b>	(C) : 13 mois/ 24 mois	6 mois	n'existe pas				illimitée	oui
<b>Luxembourg</b>	(E + C) 6 mois/ 12 mois	12 mois	n'existe pas			25 ans	illimitée	
<b>Pays-Bas</b>	(E) 6 mois/ 10 mois	18 mois	comme AC	24 mois	fixe	18 ans	illimitée	
<b>Portugal</b>	(E + C) 18 mois/ 24 mois	24 mois	comme AC ou 6 mois / 12 ans	12 ou 24 mois	fixe	18 ans	illimitée	
<b>Espagne</b>	(C) : 12 mois/ 72 mois	24 mois	comme AC ou 3 / 6mois	18 mois renouvelable	fixe	25 ans	illimitée	moins de 30 % d'écart
<b>Suède</b>	(E) : 6 mois/ 12 mois ; (C) : 12 mois	14 mois	6 mois ou 0**	14 mois	fixe	non	illimitée	
<b>Royaume-Uni</b>	12 ou 24 mois/24 mois En pratique plus proche de 24 mois***	6 mois	0	illimitée	fixe	16 ans	illimitée	

\* La limitation de la durée de versement prévue dans la réforme de janvier 2004 a été suspendue au premier semestre 2004.

\*\* Pour les jeunes diplômés

\*\*\* L'historique de 12 mois de cotisations est une possibilité théorique ouverte à ceux dont la somme des cotisations dépassent sur un an 25 fois (sur un an) le niveau de contribution minimal fixé par l'État, ce qui est acquis pour un individu qui gagne un salaire mensuel de 2 414 euros en 1999...

Source : à partir de l'OCDE (2004)

8 - Des possibilités voisines existent également en Autriche, en Finlande et en France (RMA).

ralement de l'institutionnalisation de l'assistance sociale est différent selon les pays : dès l'origine de la sécurité sociale au Portugal et seulement à partir de 1988 en Espagne. Dans ce pays, la réglementation des prestations non contributives en espèces est effective depuis une loi de 1990, et l'universalisation des prestations de retraite et d'invalidité y a été également réalisée, ainsi que celle des prestations en espèces pour enfant à charge. Au Portugal s'ajoutent à ces dispositifs une pension de veuvage et une pension d'orphelin, accessibles depuis quelques années à tous les citoyens même ceux n'ayant jamais cotisé ou l'ayant insuffisamment fait et en Espagne une protection familiale non contributive en nature, pour les enfants de moins de 18 ans.

En Italie, où l'État-Providence a été institué de plus longue date avec l'installation d'un minimum vieillesse et invalidité à partir des années cinquante, le RMI qui avait d'abord été introduit à titre expérimental dans 39 municipalités (de plus de 8 000 habitants), avant d'être étendu à 266 autres<sup>16</sup>, a été écarté en 2002. L'expérimentation du Revenu minimum d'insertion ayant pris fin, le système de soutien au revenu est complété par un instrument de dernière instance en 2003, comprenant des éléments de solidarité co-financés par la fiscalité générale et surtout les régions. Il n'existait pas de compétence obligatoire des régions en matière sociale : elles restaient libres de déterminer l'importance donnée aux politiques d'assistance sociale au sein de l'ensemble des compétences dont elles sont dotées, en tenant compte du financement alloué par l'État à ces programmes. De plus, « les niveaux essentiels d'assistance sociale » n'avaient toujours pas été fixés par le gouvernement en raison de la réforme en cours de la Constitution, qui pouvait entraîner le bouleversement de la « loi 328 » de 2000 sur la distribution des compétences en matière de politique sociale entre l'État et les autorités locales.

Les années 90 marquent ainsi un réel tournant dans cette région de l'Europe, qui a vu se développer

des politiques visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale parfois innovantes, avec sans doute une influence indirecte de l'Union européenne en ce domaine, en particulier avec la Recommandation du Conseil européen sur les minima sociaux (92/441) (Moreno et al, 2003) et surtout la confection des PNAI en 2001<sup>17</sup>.

Ces trois pays ont ainsi introduit selon des voies institutionnelles diverses un revenu minimum garanti inspiré des principales caractéristiques du RMI français (Moreno et al, 2003) : à l'échelon national au Portugal, de façon décentralisée en Espagne<sup>18</sup>, où elle n'a de base légale que pour certaines Communautés autonomes<sup>19</sup> et relève, à chaque fois, des législations régionales des dix-sept communautés autonomes, et de façon seulement provisoire en Italie, sur la base d'une mise en œuvre décentralisée mais d'un financement étatique.

## LES RÉFORMES RÉCEMMENT INTERVENUES

Dans chaque pays, le nombre de minima sociaux a pu varier en fonction des réformes entreprises. Plusieurs États se sont ainsi engagés vers une diminution du nombre de minima comme le Royaume-Uni avec la suppression du *One Parent Benefit* en 1998<sup>20</sup>. L'Allemagne a décidé de supprimer la prestation *Arbeitslosenhilfe*, équivalent de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) en France, au 1<sup>er</sup> janvier 2005. En Italie, enfin, l'expérimentation du revenu minimum d'insertion dans quelque 300 communes a pris fin en 2002 et n'a pu déboucher sur la mise en place d'un dispositif pérenne même si la loi de Finances de 2004 a prévu un co-financement avec l'État - peu détaillé et vague - si une région décide d'adopter ce type de dispositif rebaptisé « revenu de dernier ressort » (*Reddito di ultima istanza*) [Sacchi et Bastagli, 2005].

*A contrario*, d'autres États ont créé récemment de nouveaux minima comme le Luxembourg avec un

16 - Parallèlement, certaines régions, de toutes colorations politiques, ont adressé des propositions au gouvernement, comme par exemple le « Revenu de citoyenneté » qui vient d'être adopté par la région Campanie et qui pérennise de fait l'expérimentation du « revenu minimum d'insertion ».

17 - Relevons que cet exercice a été d'abord l'occasion de dresser un diagnostic exhaustif de la situation sociale et des lacunes des systèmes de protection sociale et de prêter une réelle attention au discours de l'UE sur la cohésion, l'inclusion sociale et la garantie de ressources suffisantes (Ferrera et Al, 2002).

18 - Le caractère subsidiaire et complémentaire apparaît distinctement dans le cadre juridique.

19 - En effet, la condition de droit garanti peut-être limitée selon la nature juridique du texte : les dispositifs de la majorité des Communautés autonomes sont régulés à travers des décrets et non des lois (Arriba, 1999), et ils sont conditionnés, comme c'est parfois le cas, aux disponibilités budgétaires (limitations temporaires et de barème, ou forte conditionnalité au devoir de contrepartie).

20 - Remplacé par un dispositif plus ambitieux du programme *New Deal for Lone Parents* destiné aux parents isolés : il s'agit d'un service de conseil personnalisé, qui propose des recommandations en matière de recherche d'emploi, de prise en charge des enfants, de formation pour parents isolés, visant à les inciter au travail.

## ENCADRÉ 4 ●

ORGANISATION ET GESTION  
DES MINIMA SOCIAUX

*L'analyse comparative de l'organisation des structures en charge des minima sociaux doit distinguer le niveau de décision des principales conditions et modalités d'attribution des minima (âge, plafond de ressources, montants etc.), c'est-à-dire l'institution (État, collectivités locales, partenaires sociaux) détenant cette compétence, la gestion administrative des dispositifs mais aussi une gestion financière qui fait l'objet de modalités parfois distinctes et enfin, leur mode de financement. Cette grille de lecture permet d'identifier les niveaux de décentralisation des politiques d'assistance mais aussi de les différencier en fonction des compétences dévolues aux structures locales.*

En ce qui concerne le niveau de décision  
des principales conditions et modalités d'attribution des minima

*Dans la plupart des États, il existe un encadrement législatif déterminant des conditions nationales d'accès aux minima même si leur gestion et/ou leur financement sont confiés à des structures locales. En la matière, le critère déterminant est celui de l'organisation territoriale des pays (État centralisé, organisation décentralisée, État fédéral). En outre, il importe de souligner que seul le revenu minimum versé aux adultes aptes au travail (RMI en France, RMG au Luxembourg, Income Support au Royaume-Uni...) est susceptible de comporter des variations territoriales importantes, les critères d'accès étant en revanche fixés systématiquement au plan national pour les minima spécifiques, lorsqu'ils existent, à destination des personnes âgées, handicapées ou encore des parents isolés. Néanmoins, lorsque des marges de manœuvre sont laissées à l'appréciation des collectivités locales pour le revenu minimum, la loi fixe souvent un taux de base pour éviter de fortes disparités ou encore une migration des personnes sans ressources entre les régions ou zones géographiques (Finlande, Pays-Bas, Allemagne). En Italie, le gouvernement devait ainsi fixer, pendant la période d'expérimentation, « les niveaux essentiels d'assistance sociale » (Nivelli essenziali di assistenza sociale, [LIVES]) qui auraient servi de référence aux politiques sociales régionales, et établir des plans nationaux triennaux d'action sociale. Les communes ont été chargées de l'exécution de ces plans d'action à l'intérieur des territoires au sein desquelles elles sont regroupées ; dans ce cadre, elles mobilisent les acteurs de l'intervention sociale, avec un accent très important mis sur le rôle du « tiers – secteur ». En Suède, la législation qui encadre le « revenu de subsistance » reconnaît « une norme nationale » qui ne couvre qu'une partie des besoins auquel s'ajoutent une liste de dépenses (dont le logement) fixée par la législation dans une limite raisonnable et laissée à l'appréciation des municipalités, sans compter les formes d'assistance ne rentrant pas dans le périmètre de ce revenu minimum garanti. Les municipalités suédoises ont donc certaines marges de manœuvre discrétionnaires pour organiser l'assistance et déterminer le paiement de celle-ci sur la base de conditions locales et en fonction des besoins des individus. En revanche, au nom du principe de subsidiarité, certains États fédéraux comme l'Autriche ou l'Espagne laissent les structures locales fixer librement toutes les conditions d'accès au revenu minimum. Par contraste, le dispositif britannique apparaît formaliste et intégré (OCDE, 1998), les municipalités jouant un rôle mineur dans l'ensemble du système d'assistance sociale.*

La gestion administrative et financière des dispositifs

*Elle peut être confiée majoritairement aux régimes d'assurances sociales, a fortiori en ce qui concerne le volet assistanciel de l'indemnisation du chômage (France, Autriche, Allemagne), à des fonds nationaux (Luxembourg), aux communes (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Allemagne, Suède) ou à des organismes déconcentrés dépendant de l'État (Royaume-Uni : obcentre Plus et Child support agencies, Irlande : Local offices).*

En matière de financement

*Quel que soit le niveau de fixation des critères d'accès aux droits et l'organisme en charge de la gestion, la plupart des minima sont financés par l'État soit dans leur totalité (Belgique, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Espagne excepté le revenu minimum « généraliste ») soit en partenariat avec les collectivités locales dans une proportion plus (Suède, Espagne) ou moins élevée (Danemark, Finlande).*

*On constate ainsi que des systèmes fortement centralisés (Royaume-Uni, Irlande) co-existent avec des systèmes plus décentralisés qui disposent d'un encadrement national avec une gestion locale et un financement associant l'État et les collectivités locales (Danemark, Finlande) et avec des systèmes très décentralisés où les collectivités locales disposent de l'essentiel des compétences principalement pour le revenu minimum versé aux adultes aptes au travail (Autriche, Espagne). Cette comparaison met en exergue l'acceptation implicite de disparités en termes de montants, de conditions d'accès ou d'exigences de contreparties pour les revenus minimums pour les adultes au chômage mais a contrario d'un fort encadrement national pour les minima sociaux destinées aux personnes âgées ou handicapées lorsqu'ils existent.*

revenu minimum pour personnes handicapées en 2003 ou la Belgique en 2001 avec la garantie de ressources pour les personnes âgées, ou la Suède avec un *quasi* minimum vieillesse en 2002. En Allemagne, la réforme des retraites de 2001 *Altersvermögensgesetz* introduit, entre autres, un revenu minimum vieillesse (reconnu comme une « protection sociale de base », *soziale Grundsicherung*) défini par les lois du 26 juin 2001 et du 27 avril 2002. Ce nouveau dispositif est ouvert à partir de 65 ans (ou à partir de 18 ans en cas d'incapacité de travail totale) aux résidents. Son montant correspond à celui de l'aide sociale augmenté d'une aide forfaitaire d'environ 15%.

### *Le renforcement des politiques dites d'activation des revenus minima et des sanctions*

Ayala (1994, 1997) retient trois grandes étapes dans l'installation des revenus minima d'insertion : la première correspond à la phase expansive associée à la mise en place des Etats-providence au lendemain de la guerre (Allemagne, Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas). La prestation est généralement universelle. Une réorientation de cette prestation est notable aux Pays-Bas, en particulier, juste avant la crise du début des années soixante-dix. Sont introduits également des programmes en Belgique et en Irlande en réponse à de nouvelles réalités sociales qui prennent place dans un contexte économique et social changeant (restrictions financières, contestation idéologique des politiques sociales...). La troisième « génération » de dispositifs, celle qui émerge aux cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix en France et au Luxembourg, et dans une moindre mesure en Espagne et en Italie, à titre expérimental, adosse la prestation sous conditions de ressources à des contreparties, à des degrés divers selon les pays. Elle symbolise l'adaptation des « modèles » traditionnels à de nouvelles contraintes économiques et sociales, et le processus de transformation et de rationalisation des États-providence. L'introduction de contreparties et le renforcement des mécanismes d'activation seront un trait commun des réformes entreprises dans la plupart des pays européens durant cette période.

Au cours des dernières années, au moins une dizaine d'États européens ont, en effet, réformé leur législation afin de renforcer les dispositifs de recherche d'emploi, de formation ou encore de contrats aidés pour les allocataires d'un revenu minimum qui sont aptes au travail, et plus généralement pour les chômeurs de longue durée.

Ainsi, en 2002 la création en Belgique du revenu d'intégration comporte obligatoirement un projet

individualisé avec une priorité pour l'emploi des jeunes de moins de 25 ans. Au Luxembourg la participation aux activités d'insertion sociale et professionnelle est élevée au rang de condition d'octroi d'une prestation au titre du revenu minimum depuis la loi de 1999 et peut également inclure, sur proposition du service de contrôle médical, la participation à des cures ou des traitements pour améliorer ou rétablir l'aptitude au travail. En cas de non-respect du contrat d'insertion, le service national d'action sociale peut notifier un avertissement à l'intéressé, puis éventuellement exposer celui-ci à la perte du bénéfice des mesures d'insertion et de l'allocation complémentaire. Si l'indemnité d'insertion est retirée trois fois, la suspension peut durer jusqu'à 12 mois.

Cette situation peut être rapprochée de celles de l'Allemagne, de certaines Communautés autonomes de l'Espagne depuis 1996, du Portugal à partir de 2003, et du Danemark qui a rendu dès 1994 obligatoires certaines contreparties au bénéfice de l'aide, comme le fait de suivre une formation ou de participer à un travail d'intérêt collectif, etc... Certains États membres ont, en outre, durci les conditions d'éligibilité à cette aide ou à l'accession à son taux plein. C'est le cas de la Finlande, où des réglementations prises entre 1996 et 1998 offrent aux autorités sociales la possibilité de réduire le revenu d'assistance en cas de refus d'un emploi ou d'une formation, avec obligation pour les moins de 25 ans de participer à ces programmes. En Suède, les législations de 1998<sup>21</sup> (*Social Services Act*) et de 2000, revêtent une portée analogue sans cependant que le régime de sanctions soit aussi rigoureux. De même, en Allemagne, la réforme *Hartz IV* de décembre 2003 portant sur les deux régimes d'assistance chômage et sociale, l'une des plus importantes depuis la loi sur l'assistance de 1961, renforce les obligations de recherche d'emploi incombant aux bénéficiaires de ces minima. Dans ce cadre, un bénéficiaire refusant un travail ou un programme d'activation proposés s'expose à voir la prestation réduite de 30% ou, s'il a moins de 25 ans, suspendue sur trois mois. À l'instar des structures locales britanniques, certaines agences allemandes de placement (relevant des 69 municipalités sélectionnées à ce jour pour cette réforme) regroupent désormais les missions d'activation et l'administration de l'assistance sociale.

Au Royaume-Uni, en effet, les réformes de l'indemnisation chômage accomplies en 1996 (*Job*

21 - Des mesures plus restrictives ont été introduites quant à l'attribution de prestations d'assistance avec principalement l'abaissement du « niveau cible » du coût du logement et la « territorialisation » de l'allocation logement, tenant compte de ce que peut prétendre une personne qui perçoit des bas revenus.

*Seekers Allowance*) et du *New Deal* en 1997 sous l'actuelle administration, ont renforcé les politiques actives de l'emploi et les contreparties exigées de leurs bénéficiaires. Après la création de *Job Centres Plus*, fusion entre les services de l'emploi et les Agences en charge des prestations sociales (*Benefit Agencies*) à partir de 2001, le « principe de conditionnalité » (participation à des *work focused interviews*) a été renforcé au sein des dispositifs d'assistance. Ce principe a été étendu à partir d'avril 2002 à d'autres publics, parents isolés et invalides, par exemple, sans que leur participation à des programmes d'activation soit toutefois rendue obligatoire. L'Irlande, avec le programme EAP<sup>22</sup> qui accueille, entre 1998 et 2000, l'ensemble des demandeurs d'emploi franchissant un seuil, en général de 9 mois, de durée de recherche d'emploi, les Pays-Bas, qui mènent depuis 1995 une politique de création d'emplois aidés (*Melkert*) assortis d'un régime de sanctions en cas de refus par les candidats, chômeurs de longue durée (OCDE, 2003), participent également de cette tendance.

Au Portugal, dans sa version initiale, le revenu social d'insertion (RSI), qui remplace depuis 2003 le « Revenu minimum garanti », excluait du dispositif les moins de 30 ans<sup>23</sup>... Par ailleurs, le système d'évaluation de la situation financière des demandeurs a été réformé, les revenus de référence correspondant dorénavant à ceux perçus durant les douze derniers mois, et non plus sur le mois précédent la demande, et le renouvellement automatique ayant été supprimé. De surcroît, une plus ample reconnaissance du rôle des institutions particulières de solidarité sociale (IPSS) a été introduite dans l'accompagnement individualisé des bénéficiaires<sup>24</sup>. En Suède, ont été introduites en 1998 des mesures plus restrictives quant à l'attribution de prestations d'assistance avec principalement l'abaissement du « niveau cible » du coût du logement et la « territorialisation » de l'allocation logement, tenant compte de ce que peut prétendre une personne qui perçoit des bas revenus.

Douze communautés autonomes sur dix-sept, en Espagne, ont été également amenées d'abord à évaluer les dispositifs de minima sociaux (tableau de l'encadré 6), puis à les réorienter dans le sens d'une logique plus restrictive de *workfare* (Arriba et Ibanez, 2002). L'activation est renforcée en direction

des personnes potentiellement les moins éloignées du marché du travail alors qu'en même temps sont durcies les conditions d'éligibilité, y compris pour les allocations de chômage. Des exonérations fiscales ont été consenties afin d'inciter les entreprises à pérenniser les emplois aidés destinés aux publics les plus fragiles.

On constate ainsi que le terme générique d'activation des dépenses passives recouvre des réalités différentes selon les États que ce soit en termes de moyens mis en œuvre pour accompagner les allocataires vers leur recherche d'emploi ou encore de sanctions en cas de non respect des engagements fixés.

**La décentralisation** est une orientation qui a ces dernières années concerné principalement la France<sup>25</sup>, sans doute du fait de sa plus forte centralisation comparativement aux autres États européens. Cependant dans d'autres pays, le rôle des autorités locales a été souvent renforcé là où il jouait déjà un rôle majeur. C'est vrai en particulier au Danemark, où les communes se voient dotées depuis deux ans de nouvelles responsabilités en matière de qualification et de formation professionnelle, et des Pays-Bas où l'échelon communal dispose d'une possibilité accrue de modulation des barèmes d'aide définis au plan national. Toutefois cette tendance ne paraît pas universelle dans la mesure où depuis la fin des années quatre-vingt on peut observer en Finlande un mouvement de sens contraire, restreignant la marge de décision des communes, traditionnellement forte.

En Italie, la pérennité du projet pilote est plus incertaine. En effet, le Revenu minimum d'insertion expérimenté à grande échelle sur deux ans à la fin des années 90, puis évalué en 2002 n'a pas été reconduit. Dans un Livre blanc daté de février 2003, il est clairement dit que « cette expérience a permis de montrer qu'il était impossible de déterminer par une loi cadre au niveau national les conditions d'éligibilité au revenu minimum d'insertion ». C'est pourquoi a été proposé qu'un nouveau dispositif – le revenu de dernière instance – soit réalisé et co-financé de façon coordonnée avec le système régional et local au moyen de programmes qui distingueront les carences de revenu associées à l'absence de travail par le moyen de

22 - *Employment Action Plan*.

23 - Cette nouvelle condition avait été refusée par le Conseil constitutionnel et remplacée par une exigence d'inscription préalable au centre d'emploi de leur lieu de résidence pendant 6 mois, susceptible de conduire à la suspension de l'allocation, en cas d'absentéisme. Dans le texte final, toutefois, cette nouvelle obligation a été levée.

24 - La nouvelle loi a également renforcé le rôle de coordination dévolu à la sécurité sociale au sein des « Cellules locales d'insertion » (CLA, anciennement « Commissions locales d'accompagnement dans l'ancien dispositif). Un plan d'action déterminant les orientations générales en matière d'insertion est défini au début, et évalué à la fin, de chaque année.

25 - Rappelons que la France a ainsi achevé de décentraliser le financement et la gestion de l'allocation du Rmi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 afin d'en confier la gestion complète aux départements qui avaient en charge jusqu'à présent seulement l'insertion des bénéficiaires dans le dispositif.

politiques actives et les carences relatives à la fragilité et la marginalisation sociales qui réclament des mesures d'intégration sociale et de défense de revenu. Pour l'heure cette proposition n'a toujours pas été concrétisée.

**La rénovation et l'adaptation aux usagers de certains dispositifs de minima** est par ailleurs une orientation qui peut être illustrée par l'exemple du revenu d'intégration en Belgique. En effet, la loi de 2002 a individualisé le droit au revenu d'intégration afin de traiter de façon indifférenciée la situation des couples mariés et de ceux qui ne le sont pas, conformément à l'évolution des structures familiales. En outre, une nouvelle catégorie a été créée pour tenir compte des allocataires versant des pensions alimentaires. Les droits des usagers ont été renforcés : information des allocataires, audition des demandeurs, motivation des décisions, accompagnement du demandeur par une personne de son choix dans la négociation du projet d'intégration ou du contrat de travail. Avant de signer, le bénéficiaire dispose d'un délai de réflexion de cinq jours. Enfin, en cas de retard de paiement du revenu d'intégration, le bénéficiaire a droit à des intérêts de retard. Sur un plan organisationnel la modernisation des minima passe également par la mise en œuvre d'instruments plus adaptés, offrant une meilleure lisibilité « guichet unique » ainsi qu'une simplification et une harmonisation des procédures d'accès ; ainsi en particulier au Danemark, le programme récent « Plus de personnes au travail » s'est focalisé sur le développement des outils d'orientation, de qualification et de formation professionnelle.

En Suède, la nouvelle législation sur les services sociaux encadrant l'assistance sociale, adoptée en 2000, prévoit pour les bénéficiaires, une possibilité de recours juridique (pouvois en appel administratif) plus importante, ainsi qu'un resserrement des règles s'imposant aux services sociaux, faisant suite à des mesures prises en 1998 pour garantir leur qualité.

Au Portugal, la réforme vise une plus grande célérité dans l'attribution de l'allocation (30 jours) et la souscription au programme d'insertion (60 jours).

*Une tendance au « ciblage des prestations », parfois compensée par la possibilité de prendre en compte « une logique de besoins »*

De façon cohérente avec les politiques évoquées ci-dessus de durcissement de l'accès aux minima sociaux, on relève depuis quelques années dans certains États une tendance au ciblage des prestations en direction d'un nombre plus restreint de bénéficiaires – tendance qui est bien entendu à distinguer des amé-

nagements particuliers, comme en faveur des jeunes, qui ont toujours complété, dans la plupart des pays, les mécanismes généraux d'allocation de minima (au Royaume-Uni, par exemple, l'indemnisation des jeunes de moins de 18 ans et âgés de 18 à 24 ans consiste en une prestation réduite au sein du régime de l'*Income Support*, et au Danemark, le montant du revenu minimum garanti est réduit pour les moins de 25 ans).

Ainsi, en Autriche il existe un droit spécifique à l'« aide à la subsistance » (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) dans certains *Länder* (Basse-Autriche, Burgenland, Vorarlberg), réservé à certaines catégories de la population précisément délimitées (ressortissants étrangers non couverts par des conventions bilatérales d'immigration, personnes âgées, handicapés), l'aide sociale de droit commun n'y étant, en tout état de cause, accordée à taux plein qu'aux nationaux autrichiens. En Belgique, c'est le critère de l'âge qui entre en ligne de compte pour définir des groupes prioritaires : depuis la réforme de 2002 en matière de « revenu d'intégration », les jeunes de moins de 25 ans bénéficient d'efforts accrus des pouvoirs publics dans le domaine de l'incitation au retour à l'emploi. Par exemple, le taux de prise en charge est majoré par l'État en cas de reprise d'études de la part de l'intéressé.

Au Portugal, la réforme de 2003 a introduit des mécanismes de différenciation positive, comme des avantages financiers supplémentaires dans certaines situations : grossesse, enfant à charge jusqu'à un an, handicap, dépendance, maladies chroniques...

Au Pays-Bas l'accent est mis au contraire sur les populations les plus éloignées du marché du travail. Fondé sur l'accord d'automne 2002 entre les partenaires sociaux et l'État, un « supplément de revenu durable » a ainsi été introduit l'année suivante pour les personnes que les communes identifient comme ayant vocation à bénéficier à vie du revenu minimum, en raison d'absence de perspective professionnelle.

Enfin, en Allemagne, malgré une loi récente (dite GSIG) adoptée dans le cadre de la réforme du système de retraites et censée couvrir de manière indistincte l'ensemble des besoins pécuniaires liés à l'âge ou à une baisse de revenus (même lorsque les bénéficiaires reçoivent par ailleurs une aide financière de leur entourage familial), une volonté de ciblage est affichée par la loi de 1993 relative aux demandeurs d'asile et résidents étrangers, dont l'accès au revenu minimum est remplacé par une allocation de montant moindre (-20 %).

Toutefois, dans la plupart des pays des souplesses ont été introduites dans le même temps par rapport au traitement de « type bureaucratique » (selon la

terminologie de Serge Paugam<sup>26</sup> qui définit celui-ci par « l'attention scrupuleuse portée par les agents de l'intervention sociale à la réglementation sans prise en compte de circonstances individuelles ») effectué par la plupart des administrations sociales.

Une « logique de besoins » identifiés au cas par cas peut se manifester face à celle découlant du statut juridique ou administratif des bénéficiaires.

Les caractéristiques individuelles des candidats à l'aide sociale sont ainsi plus particulièrement prises en compte dans certains pays du Sud, en Autriche et en Allemagne, où des mesures d'incitation au retour à l'emploi sont proposées ou non selon la situation concrète du demandeur et où la signature du « plan d'intégration » accompagnant le versement de l'aide n'est pas non plus toujours effectuée.

### MINIMA SOCIAUX, NIVEAUX DE VIE ET INCITATIONS AU TRAVAIL

Les différences de montants, et de conditions d'attribution entre les minima sociaux, sont enfin un aspect essentiel de l'analyse comparative, reflétant les degrés de légitimité reconnus aux différents types de situations (handicap, âge, chômage, enfants à charge...).

#### *Les montants des revenus minima pour les personnes en âge de travailler : entre « panier de subsistance » et norme salariale*

Pour les personnes aptes au travail, les montants des minima sociaux nationaux, et donc leur degré de générosité, renvoient aux objectifs qui leur sont assignés, à savoir privilégiant la lutte contre la pauvreté absolue (définition d'un minimum en fonction de l'estimation des ressources nécessaires à la couverture des besoins « vitaux » indexés sur l'inflation) ou contre la pauvreté relative (montant déterminé en fonction du niveau de vie de la population générale, indexé sur les salaires, pour garantir la cohésion sociale à travers la réduction des inégalités de revenus). Ils peuvent également être définis en fonction d'une norme relative au marché du travail, comme le salaire minimum lorsqu'il existe avec parfois en perspective un objectif d'incitation à l'emploi.

Schématiquement, on identifie deux catégories de pays en fonction de la présence ou non d'un salaire minimum<sup>27</sup>. Les pays qui présentent la particularité de

ne pas avoir de salaire minimum légal, privilégiant la détermination de moyens d'existence de base, les législations retenant le plus souvent une liste détaillée d'items entrant dans la composition du « revenu de subsistance ». Il s'agit presque à chaque fois (Allemagne, Autriche, Finlande, Suède) d'un panier de biens de première nécessité (nourriture, vêtements, santé et hygiène corporelle, loisirs, mobiliers, chauffage, besoins personnels de la vie quotidienne, transport parfois...) auquel il est ajouté d'autres dépenses, elles-mêmes détaillées, à couvrir. Les prestations d'assistance sociale comprennent donc dans ces pays : un montant de base forfaitaire (sur la base de niveaux standards nationaux) dont le périmètre varie selon les pays – fixé par les *Landers* en Autriche et seulement valorisé en fonction des prix locaux en Allemagne – augmenté d'une assistance financière pour les autres principales dépenses, comme le logement, pour un montant considéré comme « raisonnable<sup>28</sup> » (Finlande, Suède), ou qui peut prendre la forme de prestations complémentaires obligatoires. La couverture d'un loyer est donc systématique (qu'elle entre dans le montant de base ou qu'elle soit couverte par une allocation logement). Ces dépenses supplémentaires ainsi que d'autres aides ponctuelles sont souvent évaluées localement.

En revanche, dans les autres pays européens où un salaire minimum existe, le revenu minimum garanti est fixé soit explicitement (l'indemnité d'insertion au Luxembourg ou l'allocation en vigueur aux Pays-Bas) ou soit implicitement (Portugal, Espagne) en fonction du salaire minimum. Au Portugal, s'il est aligné sur la valeur de la pension sociale de retraite du régime non contributif, lui-même égal à la pension sociale d'invalidité, la législation prévoit une convergence progressive du niveau de ces minima vers celui du salaire minimum entre 2003 et 2007.

Toutefois, ce lien n'est pas systématique. En Irlande ou au Royaume-Uni où le montant de base est souvent fixé par l'État, comme d'ailleurs en France, la référence au marché du travail n'est pas explicite. En Belgique, même, les montants initiaux<sup>29</sup> sont ceux qui ont été fixés pour le revenu garanti aux personnes âgées et la revalorisation automatique de la prestation est de 2% quand l'indice des prix à la consommation varie de 2% par rapport à l'indice pivot antérieur.

26 - Dans « Minimum Income Schemes in Europe », 2003, International Labour Office.

27 - Pour mémoire, neuf pays européens ont installé un salaire minimum. Il s'agit de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de l'Irlande, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni.

28 - En plus des allocations logement universelles perçues par les ménages finlandais et suédois.

29 - À signaler qu'il existe en Belgique des montants de revenu minimum spécifiques pour ceux qui travaillent dans un programme d'insertion.

Par ailleurs, les dispositifs mis en œuvre dans les États membres de l'Union européenne se distinguent selon qu'ils donnent ou non lieu à des droits associés pour le logement. En Belgique, en Espagne (quelques Communautés autonomes proposent toutefois cet accès) et au Portugal, il n'y a pas de prestations logement attachées à l'attribution du revenu minimum. Aux Pays-Bas, une personne peut être éligible à un subside locatif selon les ressources du ménage qui varient en fonction du loyer et de l'âge des individus. Trois niveaux de prestations sont proposés, en effet, lorsque le loyer excède un loyer standard fixé à 166 euros par mois en 2002 pour les moins de 65 ans. En Irlande les bénéficiaires de l'allocation peuvent prétendre aux suppléments de logement à hauteur de la valeur du loyer diminué d'un montant forfaitaire d'environ 8 euros par semaine, ainsi qu'à de taux d'intérêts hypothécaires bonifiés en vertu du régime fiscal (*Mortgage Interest relief*) ou encore à un dispositif de « loyers différentiels », de niveau local. Au Luxembourg, où il n'existe pas d'allocation logement, le montant de base du revenu minimal à taux plein peut être majoré d'un montant égal à la différence entre le loyer versé et 10 % du revenu minimum garanti, sans dépasser 124 euros en 2003. A cela s'ajoute une allocation de chauffage payable indépendamment de la majoration pour le loyer d'un montant forfaitaire allant de 400 euros pour une personne, jusqu'à 800 euros pour un foyer de plus de cinq personnes. Cependant, seulement 5% des bénéficiaires du RMG la percevaient en 1993. Au Royaume-Uni comme en France, la couverture du logement est systématiquement accordée aux bénéficiaires de revenu minimum, à concurrence, Outre-Manche, du montant d'un loyer considéré comme acceptable.

Le Danemark qui n'a pas introduit de salaire minimum se démarque, quant à lui, de l'ensemble de ses voisins européens, y compris du Nord de l'Europe, dans la mesure où la garantie de ressources était initialement évaluée (en 1986) en proportion de la pension de vieillesse uniforme (90% ou 80%). Après la réforme de 1997 portant sur les politiques actives de l'emploi, le revenu minimum est calculé à partir du montant maximum versé au titre des indemnités de chômage : à hauteur de 80% pour les personnes ayant des enfants (1 416 euros mensuels en 2002) et 60% pour les personnes sans enfants (1 066 euros mensuels en 2002). Les bénéficiaires dont les frais de logement sont particulièrement élevés peuvent recevoir également une aide au logement complémentaire, exonérée d'impôt.

Dans pratiquement tous les pays, les revenus minima européens font l'objet de versements aux bénéficiaires calculés de façon différentielle, par établissement du solde entre les ressources disponibles

de ces derniers et l'objectif de revenu garanti auquel on se réfère. Ils prennent en général en compte la structure et la taille du ménage, ainsi que les allocations logement lorsqu'elles existent, lesquelles sont également déterminées dans certains pays en fonction de la taille de l'habitation. Enfin, les minima sociaux constituent dans presque tous les pays un revenu défiscalisé, le Danemark depuis 1994 et le Luxembourg constituant les deux exceptions (tableau 1).

### *Revenus minimums garantis et pauvreté monétaire relative*

Le montant des prestations d'assistance sociale rapporté d'un côté, au revenu médian par unité de consommation des ménages et de l'autre, aux seuils de pauvreté fixés conventionnellement à 50% ou 60% de ce revenu médian, permet de porter une appréciation comparative du degré de générosité de ces dispositifs en Europe (annexe 1). Le montant de référence pris en compte ici de l'assistance sociale est le montant de base à taux plein du revenu minimum dont peuvent bénéficier des individus sans ressources généralement aptes au travail (exemple, le RMI en France), complété des aides au logement et à la famille lorsqu'elles sont systématiquement accordées aux bénéficiaires. Il est calculé net de toutes taxations et cotisations. Plusieurs cas types sont évalués en fonction de la disponibilité des données publiées par l'OCDE et Eurostat : les individus isolés, les familles monoparentales avec deux enfants à charge âgés chacun de 4 et 6 ans et un couple vivant également avec deux enfants du même âge. Ces ménages sont donc supposés ne percevoir aucun revenu en dehors des prestations d'assistance sociale ainsi évaluées.

Cette prestation type nette dispensée aux bénéficiaires isolés de l'assistance sociale ou en couples avec deux enfants représente en 2003 au sein de l'Union européenne respectivement 94% et 91% du seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu médian par unité de consommation (tableau 2). Elle excède nettement, en revanche, le seuil de pauvreté défini à 50% lorsqu'elle est délivrée aux familles monoparentales avec deux enfants en bas âge (106%). L'aide globale apparaît ainsi plus généreuse pour les parents seuls qui ont une charge de famille, et à l'inverse plus modeste à l'adresse d'un couple avec les mêmes contraintes familiales. Ces résultats sont obtenus avec une combinaison d'aides sociales variable selon les pays (tableau 3).

30 - Quelques communautés autonomes en proposant.

Lorsqu'on considère le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian par unité de consommation, l'aide sociale totale prévue pour les individus vivant seuls et les couples ayant deux enfants est égale respectivement à 79% et 76% de ce seuil, et à 88% pour les parents isolés. L'assistance sociale n'atteint ainsi jamais cette nouvelle limite, et ce quelle que soit la configuration familiale envisagée.

L'examen par pays révèle des situations nationales contrastées. Dans six pays européens (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), le montant des prestations types d'aide sociale accordées aux seules personnes isolées apparaît assez nettement supérieur au seuil de pauvreté égal à 50% (122% en moyenne), et dans une moindre mesure

à 60% du revenu médian équivalent (101% en moyenne). C'est encore vrai s'agissant des deux autres configurations familiales considérées pour un nombre plus restreint de pays, cependant, et si on s'entient au seuil de pauvreté à 50%. Ces pays attribuent une assistance sociale sensiblement plus élevée et dépassant le seuil de pauvreté à 50%, parfois même à 60%, lorsqu'elle est dispensée aux parents isolés avec deux enfants à charge (117% en moyenne dans ces même pays) que quand elle est octroyée aux couples avec une charge familiale identique (105% au seuil de pauvreté définit à 50%). L'aide devient un peu moins généreuse aux Pays-Bas et en Suède lorsque l'on considère des couples avec enfants (93% au seuil de pauvreté définit à 50% en moyenne).

TABLEAU 2 ●

montants de prestations types d'assistance sociale nettes rapportés aux seuils de pauvreté fixés à 50% et 60% du revenu médian et au revenu médian par unité de consommation des ménages en 2003\*

	En %								
	Personne isolée			Couple avec 2 enfants			Parent seul avec 2 enfants		
	Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de		Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de		Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de	
50%		60%	50%		60%	50%		60%	
<b>Irlande</b>	64,6	129	108	55,3	111	92	54,5	109	91
<b>Royaume Uni</b>	60,0	120	100	55,1	110	92	63,4	127	106
<b>Pays Bas (2)</b>	67,9	136	113	46,5	93	78	57,0	114	95
<b>Danemark</b>	56,3	113	94	57,8	116	96	67,0	134	112
<b>Finlande</b>	59,2	118	99	53,1	106	89	57,7	115	96
<b>Suède (2)</b>	56,7	113	95	46,5	93	77	50,5	101	84
<b>Allemagne</b>	45,8	92	76	51,1	102	85	59,5	119	99
<b>Autriche</b>	51,1	102	85	51,0	102	85	55,4	111	92
<b>France (2)</b>	49,5	99	83	43,1	86	72	51,4	103	86
<b>Belgique</b>	46,0	92	77	38,4	77	64	50,4	101	84
<b>Luxembourg</b>	51,5	103	86	49,9	100	83	51,2	102	85
<b>Italie (3)</b>	33,8	68	56	39,6	79	66	45,9	92	77
<b>Portugal (4)</b>	25,1	50	42	40,4	81	67	37,3	75	62
<b>Espagne</b>	36,8	74	61	30,1	60	50	36,0	72	60
<b>Moyenne UE-14 (5)</b>	<b>47,2</b>	<b>94</b>	<b>79</b>	<b>45,6</b>	<b>91</b>	<b>76</b>	<b>52,9</b>	<b>106</b>	<b>88</b>

Lecture : Les résultats indiquent que, par exemple, la prestation d'assistance type nette perçue par les isolés en Irlande représente 64,6% du revenu médian par équivalent adulte des ménages irlandais, de fait 129% du seuil de pauvreté défini à 50% de ce même revenu et 108% lorsqu'il se rapporte à un seuil fixé à 60%.

Notes : (1). Seuil défini pour différents pourcentage du « revenu médian équivalent adulte ».

(2) 2002. Les données relatives aux revenus médians et aux seuils de pauvreté postérieures à cette date n'étant pas disponibles en France, aux Pays-Bas et en Suède.

(3) 2001, les données postérieures à cette date pour le revenu médian n'étant pas disponibles pour l'Italie.

(4) 2001, les données postérieures à cette date pour le revenu médian n'étant pas disponibles pour le Portugal.

(5) Moyennes UE-14 est une moyenne pondérée à partir des valeurs nationales disponibles sur la base de la population respective de chaque Etat membre.

\* : Les montants de cette prestation ont été actualisés en 2003 sur la base des données observées en 2002, dont on trouvera le détail dans l'annexe 1. S'agissant de l'Italie qui a supprimé le revenu minimum en 2002, ce montant devenu fictif est signalé à toutes fins utiles.

Source : à partir de OCDE, Benefit and Wages - Country Chapter, 1995 à 2002 ; Eurostat, DBU PCM, version de décembre 2003 ; statistiques officielles pour les aides au logement en Allemagne (annexe 1).

Dans les autres pays, les transferts en espèces au titre de l'assistance sociale atteignent plus rarement les seuils de pauvreté définis à 50% et 60%, quelle que soit la composition familiale envisagée (99% en moyenne au seuil défini à 50% en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, et au Luxembourg et 83% en moyenne au seuil arrêté à 60%), l'Autriche et le Luxembourg étant les plus généreux (103% et 86% en moyenne aux seuils fixés respectivement à 50% et 60%). Ils se révèlent être même très éloignés de ces seuils en Europe du Sud (environ 72% au seuil défini à 50% en moyenne en Espagne et au Portugal et 60% en moyenne au seuil fixé à 60%), où ces dispositifs ont été implantés plus tardivement que dans le reste de l'Europe et où leur caractère décentralisé, se traduisant par une marge d'appréciation significative laissée à l'autorité locale (aides au logement), est renforcé, en particulier en Espagne et en Italie, ce dernier pays se caractérisant de surcroît par l'absence de prestations familiales à l'attention des ménages ne percevant pas de revenus

d'activité. En Belgique enfin, les prestations types d'assistance sociale apparaissent les moins généreuses des pays bismarckiens dans la mesure où il n'existe pas de droits associés en matière de logement aux bénéficiaires du revenu d'intégration, qui se voient réserver, toutefois, un accès prioritaire au logement social à loyer modéré. Il faut enfin noter, que les familles monoparentales avec deux enfants à charge sont également mieux loties de manière générale dans ce groupe de pays, et en particulier en Allemagne et en Autriche puisqu'il leur est attribué une aide sociale proche de respectivement 119% et 111% du seuil de pauvreté de 50% et de respectivement 99% et 92% du seuil de pauvreté de 60%.

Ces résultats portent toutefois sur des constats globaux qui ne font pas apparaître les structures de ces prestations d'assistance sociale variables selon les pays et la composition familiale auxquelles elles bénéficient (tableau 3). Le revenu minimum à taux plein entre à hauteur de 72% et 76% en moyenne de l'assistance sociale nette adressée respectivement

TABLEAU 3 ●

montants de prestations types d'assistance sociale nettes rapportés aux seuils de pauvreté fixés à 50 % et 60 % du revenu médian et au revenu médian par unité de consommation des ménages en 2002\*

En %

	Isolé		Couple + 2 enfants				Parent seul + 2 enfants				
	montant de base*	aides au logement	montant de base*	aides au logement	crédit d'impôt	aides à la famille	montant de base*	aides au logement	crédit d'impôt	prestations pour parent seul	aides à la famille
<b>Irlande</b>	56	44	70	28	-	8	30	0	-	61	9
<b>Royaume Uni</b>	43	57	61	29	-	10	56	33	-	-	12
<b>Pays Bas</b>	74	26	71	19	-	9	69	21	-	-	10
<b>Danemark (1)</b>	69	36	72	15	-	13	47	19	-	-	33
<b>Finlande</b>	64	36	62	24	-	14	29	29	-	19	23
<b>Suède (2)</b>	46	54	69	18	-	13	38	22	-	24	16
<b>Allemagne (3)</b>	64	36	78		-22	0	76		-24	-	
<b>Autriche</b>	59	41	54	20	-10	17	47	22	-11	-	19
<b>France</b>	61	39	59	31	-	10	52	36	-	-	11
<b>Belgique</b>	100	0	75	0	-	25	75	0	-	-	25
<b>Luxembourg (4)</b>	87	13	75	6	-	18	68	8	-	-	23
<b>Italie</b>	100	0	100	0	-	0	100	0	-	-	0
<b>Portugal</b>	100	0	89	0	-	11	89	0	-	-	11
<b>Espagne</b>	100	0	92	0	-	8	92	0	-	-	8
<b>Moyenne UE-14 (5)</b>	<b>72</b>	<b>28</b>	<b>76</b>	<b>12</b>		<b>7</b>	<b>71</b>	<b>14</b>			<b>8</b>

(\*) : montant de base à taux plein.

(1) 2002 pour le Danemark. La structure du montant de l'assistance varie peu dans le temps.

(2) 1997, pour les isolés en Suède, car à partir de cette date, les aides au logement sont intégrées au montant de base.

(3) 1995, en Allemagne pour les isolés, seule année où la structure de l'assistance sociale est détaillée pour ce cas-type. Pour les autres configurations types les aides au logement sont intégrées dans la colonne «montant de base».

(4) La répartition des aides est réalisée sur les montants bruts au Luxembourg, en l'absence de structure sur les montants nets.

(5) Moyennes UE-14 est une moyenne pondérée des valeurs nationales disponibles sur la base de la population respective de chaque Etat membre.

Source : à partir de OCDE, Benefit and Wages - Country Chapter, 1995 à 2002

aux individus vivant seuls et aux couples avec deux enfants, lesquels reçoivent en plus des aides au logement (12% en moyenne de l'ensemble de l'assistance sociale nette) et des prestations familiales (7% en moyenne). La répartition des aides destinées aux familles monoparentales avec deux jeunes enfants n'est pas éloignée de la structure précédemment décrite : le montant de base représente 71% en moyenne du total de l'assistance sociale, l'aide au logement 14% en moyenne et les prestations familiales 8% en moyenne. Certains pays accordent à ces parents isolés une prestation pour parent seul qui peut avoisiner 61% (Irlande), 24% (Suède) et 19% (Finlande) de l'ensemble de l'assistance.

La structure ainsi décrite évolue peu dans le temps, excepté dans les pays où certaines innovations institutionnelles (en particulier les mécanismes de type crédit d'impôt) ont été récemment introduites comme en Allemagne. En effet, le remboursement d'impôt (*Tax Refund*) mensuel est destiné aux parents dont l'âge des enfants n'excède pas 18 ans (sauf pour les jeunes qui poursuivent une formation (27 ans) ou qui sont en recherche d'emploi (21 ans). Ce montant forfaitaire varie en fonction du nombre d'enfants duquel il est déduit jusqu'à 20,5 euros en 2001 par mois à partir du 2<sup>e</sup> enfant pour les parents qui perçoivent l'assistance sociale. En Autriche, deux crédits d'impôt, institués de plus longue date, sont ici confondus : l'un (*Sole Earner's Tax*) cesse dès lors que les revenus du conjoint dépassent un certain plafond ; l'autre, octroyé au titre de la charge familiale, représente 77% de l'ensemble de cette catégorie de dispositifs.

S'observe ainsi que la catégorisation des systèmes sociaux sous la forme de modèles bismarckiens, libéraux, ou socio-démocrates, qui véhiculent souvent des approches divergentes en matière de générosité des prestations de la couverture sociale dispensée, rend imparfaitement compte de la diversité des situations constatées dans le cadre de l'assistance sociale. Celle-ci paraît se caractériser, en effet, sur le plan de la générosité, par des clivages transcendant les cloisonnements institutionnels décrits par les auteurs s'intéressant à l'ensemble de l'architecture de la protection sociale. Ainsi figurent parmi les pays les plus généreux en matière d'assistance sociale aussi bien les pays nordiques que les pays anglo-saxons ; et parmi les pays en retrait à cet égard aussi bien les bismarckiens que les pays du sud de l'Europe. Tout se passe en fait comme si les dispositifs d'assistance sociale relevaient de logiques autonomes, dépendant des multiples facteurs susceptibles de peser sur la détermination d'un niveau jugé « décent », dans une société donnée, des prestations d'assistance. On ne peut ici que conjecturer ces facteurs : degré de tolérance vis-à-vis des inégalités de

revenus, attitude à l'égard du travail et du non-travail, richesse globale de la société et ampleur des ressources qu'elle peut consacrer aux plus démunis, compassion à l'égard des plus pauvres, en fonction des traditions culturelles ou religieuses...

Les bénéficiaires qui vivent dans les pays qui ne dispensent pas automatiquement d'allocations logement, comme c'est le cas en Belgique, et dans les pays du sud de l'Europe, où elles sont souvent fragmentaires et où il n'y a pas de droits directs associés, ont naturellement des ressources moins élevées qu'ailleurs en moyenne, et qui reposent pour l'essentiel sur le montant du revenu minimum, les aides à la famille étant généralement plus faibles.

### *Minima sociaux et revenus du travail*

Les montants des prestations-type d'assistance sociale peuvent également être rapportés à différentes références en matière de revenus du travail (revenus nets des ménages dont les membres actifs sont rémunérés au salaire moyen de l'ouvrier (annexe et OCDE, 2004) ; salaire minimum ; revenus médians équivalents du travail d'après les données d'Eurostat) également riche d'enseignements (tableau 4). Cet exercice s'avère, en effet, justifié dans la double perspective de suivre d'une part l'évolution du pouvoir d'achat des bénéficiaires et d'autre part l'écart généralement existant entre les montants des minima et les normes salariales, du point de vue de l'incitation au travail.

S'agissant des célibataires sans emploi, les données de l'OCDE mesurant le rapport des prestations d'assistance sociale nette ainsi définies aux revenus de référence (comme défini ci-dessus : revenus nets des ménages d'âge actif rémunérés au salaire moyen de l'ouvrier dans l'industrie, tels qu'estimés par l'OCDE) révèlent des degrés de générosité semblables au sein d'un groupe relativement important d'une dizaine de pays (Autriche, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Irlande, Luxembourg, Suède). Ce niveau intermédiaire de générosité, se traduisant par un rapport au revenu de référence d'environ 50%, est donc celui sur lequel semble s'accorder un nombre significatif de systèmes sociaux tant béveridgiens que bismarckiens, malgré l'hétérogénéité de leur conception de la protection sociale.

Certains pays se signalent cependant par des prestations d'assistance sociale sensiblement plus généreuses que ce niveau « standard ». C'est le cas, en particulier, des Pays-Bas. Inversement, quelques pays demeurent nettement en retrait (Espagne, Portugal), ne disposant pas le plus souvent, étant donné la relative faiblesse de leur PIB par tête, des ressources publiques nécessaires à l'existence d'un

dispositif d'aide sociale aussi protecteur que celui des pays les plus riches. Parmi ces derniers, la Belgique semble faire exception, avec un taux de remplacement des revenus d'activité inférieur à 40%. Cette situation s'explique toutefois par le fait que la Belgique, contrairement à la majorité des autres pays, n'a pas institué un droit aux allocations de logement accompagnant l'aide sociale minimale au titre d'une garantie associée ; or lorsque cette allocation existe elle dépasse fréquemment<sup>30</sup> 60% du montant du revenu minimal garanti et peut même atteindre 140% de celui-ci (Royaume-Uni).

En prenant en compte les cas des familles composées d'un couple marié et de deux enfants, les constats précédents ne restent toutefois valides que partiellement. En effet, la prise en compte des prestations familiales paraît rendre plus ouvert l'éventail des rapports aux revenus nets de référence des ménages dont les membres sont en emploi et brouille de ce fait la description précédente en trois groupes de pays à la générosité nettement contrastée. Néanmoins l'inclu-

sion de ces familles-types dans l'analyse confirme la position de l'Espagne comme l'un des pays les moins généreux en matière d'aide sociale, et celle des pays nordiques (Suède, Finlande, Danemark) comme représentative de la configuration inverse.

Enfin, en matière de comparaison entre les minima sociaux et salariaux (le Smic et ses équivalents étrangers<sup>31</sup>), il apparaît que la majorité des pays offrent des prestations de revenu minimum garanti d'un montant supérieur à 50% du niveau du salaire minimum local. Cette proportion dépasse même les 80% en Irlande et au Royaume-Uni. Toutefois dans ce dernier pays ce pourcentage élevé peut s'expliquer par le niveau relativement modeste du salaire minimum qui n'avait été rendu obligatoire qu'en 1998. Remarquons enfin que le Portugal fait exception à cette situation de relative proximité entre minima salariaux et sociaux, avec un rapport de 29% entre ces deux types de revenus.

S'agissant enfin de la même comparaison, effectuée cette fois avec les revenus médians du travail au lieu des salaires minimum, l'examen

TABLEAU 4 ●

montants des prestations types d'assistance sociale nettes adressées aux personnes en âge de travailler rapportés au salaire minimum, au revenu médian du travail et aux revenus nets des ménages d'actifs rémunérés au salaire moyen national ouvrier (OCDE)

	Prestations types d'assistance sociale nettes en % de :			
	Revenus nets des ménages d'actifs rémunérés au salaire moyen ouvrier dans l'industrie manufacturière		Salaire minimum en 2004	Revenus médians du travail en 2001
	célibataire	couple avec deux enfants	célibataire	célibataire
<b>Autriche</b>	46	78	n'existe pas	51
<b>Belgique</b>	39	67	51	39
<b>Danemark</b>	50	79	n'existe pas	n.d.
<b>Espagne</b>	27	41	56	33
<b>Finlande</b>	51	85	n'existe pas	58
<b>France</b>	45	70	53	44
<b>Allemagne</b>	52	62	n'existe pas	46
<b>Royaume-Uni</b>	45	73	82	51
<b>Irlande</b>	51	76	85	62
<b>Italie</b>	n.d.	n.d.	n'existe pas	31
<b>Luxembourg</b>	50	78	77	48
<b>Pays Bas</b>	58	72	80	77
<b>Portugal</b>	24	71	29	24
<b>Suède</b>	51	78	n'existe pas	n.d.

Source : à partir de OCDE (Benefit and Wages - Country Chapter, 1995 à 2002), d'Eurostat, DBU PC (version de décembre 2003) pour les revenus médians du travail et d'Eurostat pour les salaires minimums.

30 - Les deux exceptions notables étant le Danemark et le Luxembourg.

31 - Pour mémoire, n'ont pu être pris en considération que les pays qui ont institué un salaire minimum : Belgique, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

des données fait ressortir des situations beaucoup moins polarisées, une large variété de cas de figure semblant prévaloir, entre le Portugal (avec un minimum social représentant 24% du revenu médian du travail) et les Pays-Bas (77%) avec des résultats intermédiaires de l'Italie (31%), de l'Espagne (33%), de la Belgique (39%), de l'Allemagne (46%), de la France (44%), du Luxembourg (48%), du Royaume-Uni (51%), de la Finlande (58%) et de l'Irlande (62%).

### Des limites et des questions posées par les analyses

Cet examen sommaire de la générosité relative des prestations types d'assistance sociale nettes doit toutefois être nuancé pour plusieurs raisons qui portent principalement sur la question du choix des seuils de pauvreté, des échelles d'équivalence pour calculer des revenus par unité de consommation, de la représentativité du salaire moyen ouvrier et des cas types retenus, ainsi que de la prise en compte des droits connexes.

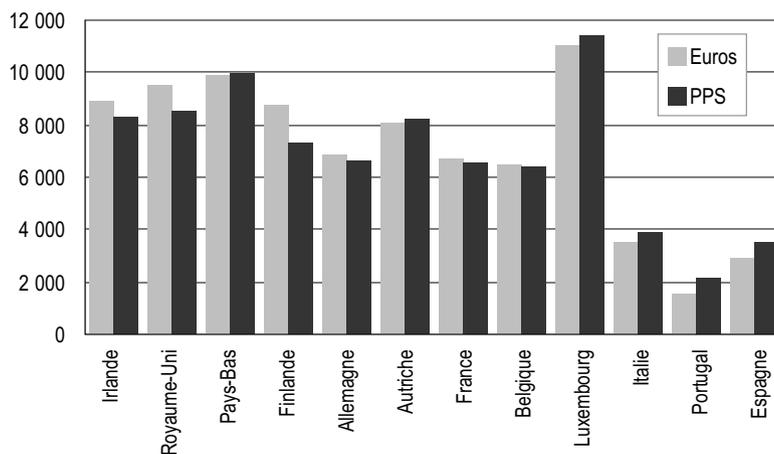
D'abord, ces calculs, qui sont par construction sensibles aux seuils de pauvreté retenus, peuvent être assez différents pour certains pays selon la source statistique mobilisée (données de panel nationales ou européennes (Eurostat), données

administratives...) pour calculer ces seuils : les écarts de niveaux observés entre les seuils « européens » de pauvreté fixés à 50% du revenu médian par unité de consommation, c'est à dire calculés à partir des données du panel des ménages européen, et les seuils de pauvreté obtenus sur données nationales tels que publiés par l'OCDE (2004) en 2000, sont particulièrement significatifs aux Pays-Bas et en Allemagne, ainsi que dans une proportion moindre en Irlande, en Espagne, au Royaume-Uni et en Finlande. Les seuils de pauvreté fixés à 50% ou 60% de la médiane nationale des revenus équivalents publiés par Eurostat en 2003 et retenus dans cette étude, calculés à partir de sources nationales ou européennes diverses (annexe 1), correspondent à une rupture de série pour le Danemark, la Suède, et l'Irlande.

Par ailleurs, le choix d'une échelle d'équivalence harmonisée, en l'occurrence ici celle retenue par Eurostat, et destinée à calculer les montants par unité de consommation, n'est également pas neutre quant aux résultats obtenus. Il faut, à cet égard, garder à l'esprit que la détermination du niveau des prestations d'assistance sociale a bien souvent été conçue à l'origine à partir de pondérations nationales assez différentes de celles retenues dans l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE reprise par Eurostat.

GRAPHIQUE 1 ●

montants des prestations types d'assistance sociale nettes destinées aux personnes isolées en euro et en parité de pouvoir d'achat



Sources : à partir de OCDE (« Benefits and Wages – Country Chapter », 1995 à 2002) et d'Eurostat.

## ENCADRÉ 5 ●

### QUELQUES DONNÉES DE CADRAGE SUR LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE REVENU MINIMUM D'ÂGE ACTIF

Le nombre et l'évolution des bénéficiaires - aptes au travail - des revenus minima garantis, dépendent d'une série de facteurs comme la conjoncture et les caractéristiques structurelles du marché du travail et des politiques d'emploi auquel elles se rapportent, les conditions d'accès à l'assistance sociale et les règles qui encadrent l'indemnisation du chômage, en particulier relatives à l'existence d'une assistance chômage (encadré 3). D'autres éléments de contexte plus difficilement mesurables, à savoir le degré de pouvoir discrétionnaire et de vigilance des autorités locales dans l'attribution des minima, l'importance du taux de non recours ou encore le nombre de chômeurs découragés, viennent également expliquer à la fois le niveau et le flux de cette population, ces facteurs étant naturellement plus ou moins marqués selon les pays. A cela s'ajoute plus généralement l'ampleur des transferts sociaux destinés à la couverture des risques sociaux.

L'analyse comparative reste délicate compte tenu d'abord de l'existence de cette diversité institutionnelle, et de l'interférence variable dans le temps de ces facteurs, du fait des réformes et du possible changement de comportement des agents concernés. Il se peut, à cet égard, que le nombre de bénéficiaires d'un revenu minimum soit plus faible dans un pays simplement parce que la condition d'âge y est plus élevée qu'ailleurs (France, Luxembourg, Espagne) et/ou parce que la législation favorise le basculement d'une partie de cette population dans d'autres dispositifs comme, par exemple, l'invalidité (Danemark, Pays-Bas) et/ou les mécanismes de préretraite ou assimilés (Belgique, Danemark, France) [annexe 2], ou encore parce que cette réglementation peut favoriser, toutes choses égales par ailleurs, le maintien dans un régime de chômage indemnisé - pour cause de durée d'indemnisation longue voire illimitée, ou d'existence d'« un étage supplémentaire » d'assistance chômage - d'une catégorie de personnes ayant auparavant travaillé.

Au titre des principales barrières institutionnelles à l'entrée dans le dispositif d'assistance sociale, certaines singularités nationales méritent d'être rappelées ici. Certains pays (France, Portugal, Espagne, Finlande et surtout Danemark) ont une durée plus élevée qu'ailleurs de chômage indemnisé, et en Belgique, celle-ci est illimitée même si la législation de 1991 a durci ses conditions d'exécution (Vranken, 1999). La détermination de la base de ressources ou encore la fixation de son plafond peuvent être également « dissuasives », comme en Allemagne, où les parents (versus les enfants) sont obligés à partir d'un certain revenu de subvenir aux besoins (principe de la subsidiarité). Seulement trois pays, la France, le Luxembourg après réforme et l'Espagne, n'ouvrent pas l'accès à un revenu minimum avant 25 ans alors qu'une part croissante des jeunes est fréquemment assistée dans la plupart des pays voisins. En Espagne, la règle « d'incompatibilité » exclut tous les ménages dont l'un des membres perçoit une autre prestation sociale (Heikkilä et al, 2001). L'orientation des politiques de l'emploi vers des processus d'activation de long terme, qui privilégient, par exemple, la formation dans la durée, sont autant de facteurs plus structurels, qui peuvent contribuer à réduire le nombre des bénéficiaires ou du moins la durée du passage de ceux-ci dans l'assistance (Andersen et Jensen, 2002). (OCDE, 2003) l'a observé au Danemark, aux Pays-Bas, en Irlande et au Royaume-Uni.

A contrario, le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'existence peut être comparativement plus élevé dans un pays du fait même de la nature universelle de ce minimum, puisqu'il couvre ainsi des individus éventuellement non encore d'âge actif, ou ce qui revient au même, parce qu'il constitue en général le seul minimum existant dans ces pays (ou se combinant avec d'autres aides plus spécialisées (Royaume-Uni)), et concerne ainsi des publics très divers qui auraient été dirigés dans d'autres dispositifs, le cas échéant, ailleurs (Finlande). Mais certaines modalités institutionnelles de la protection de l'emploi et de l'assistance sociale cherchent à privilégier un passage plus bref dans l'indemnisation du chômage quitte à tolérer (souvent transitoirement) davantage d'inactifs indemnisés, pour par exemple faciliter des restructurations industrielles ou ne pas peser sur la productivité globale des secteurs économiques les plus ouverts à la concurrence. Au Royaume-Uni, par exemple, la multitude de réformes de l'indemnisation chômage, dont la plus emblématique est la « Job Seekers allowance » instituée en 1996, résultat d'une fusion de l'indemnisation du chômage et de l'assistance sociale (Income Support), a fait basculer en quelques années une partie significative de la population indemnisée dans l'assistance. Environ 20% seulement de chômeurs britanniques dépendent aujourd'hui du régime contributif : il faut désormais avoir cotisé en pratique environ 24 mois pour entrer dans ce dispositif qui n'offre, par ailleurs, que 6 mois d'indemnisation, tandis que les conditions d'accès aux dispositifs d'assistance sont, quant à eux, très ouverts (annexe 2 et encadré 3).

La détermination et l'évolution de ces paramètres témoignent ainsi de l'orientation des politiques sociales et d'emploi et de leur articulation, et formalisent la logique sous-jacente aux décisions des gouvernements confrontés à l'alternative posée par l'allocation prioritaire de ressources soit en faveur des dispositifs d'indemnisation du chômage, soit vers les dispositifs d'assistance moins coûteux, dans un contexte où la croissance de long terme modeste diminue les marges de manœuvres budgétaires.

Quant à l'appréciation de l'ampleur du recours aux dispositifs d'aides sociales, une étude récente de l'OCDE (2004) montre qu'il s'évalue entre 40% et 80% selon les pays. A titre de comparaison, il serait plus élevé pour les aides au logement. Il n'est d'ailleurs pas toujours maximal là où l'aide sociale est perçue comme un droit découlant du jeu normal des rapports sociaux, et n'apparaît par conséquent ni stigmatisante pour les individus, ni en particulier le signe d'un échec personnel ou une déviance, comme aux Pays-Bas. Le taux de non-recours à l'assistance sociale est plus élevé aux Pays-Bas (entre 53% et 63%), sauf là aussi pour l'aide au logement (8 à 26%) destiné à tous mais déterminante sur la pauvreté (UNIOPSS, 2001), ce qui relève selon les autorités néerlandaises d'un déficit d'information qu'elles essaient de combler. Il est également très élevé en Allemagne (entre 33% et 63% (Adema, Gray et Kahl, 2003)) ainsi qu'en Autriche. Le recours à «Income Support » outre-Manche est, en revanche, plus élevé autour de 85% et 95% et encore plus élevé pour les familles monoparentales (93% et 100%).

Ainsi, en moyenne, le nombre de titulaires d'un revenu d'existence réservé aux catégories d'âge actif, de type RMI, varie significative-

tableau • nombre de bénéficiaires du revenu minimum, taux de chômage, fréquence du chômage de long terme et dépenses consacrées aux politiques actives de l'emploi

En %

	Dates de création du revenu minimum	Taux de bénéficiaires dans la population totale				Taux de bénéficiaires dans la population d'âge actif				Taux de chômage				Fréquence du chômage de long terme		Dépenses des programmes actifs du marché du travail en 2000-2001		
		1980	1990	1993	2003	1980	1990	1993	2003	1983	1990	1993	2004	1990	2002	En % du PIB	En % du total des dépenses pour l'emploi	
<b>Irlande</b>	1977				1,2				1,8	13,9	13,4	15,6	4,5	66,0	29,3	1,14	61,9	
<b>Royaume-Uni</b>	1948	nd	nd	3,3	3,7				4,6	5,6	10,8	6,9	10,0	4,7	34,4	23,1	0,37	40,0
<b>Pays-Bas</b>	1963										9,2	5,8	6,2	4,6	49,3	26,7	1,74	48,0
<b>Danemark</b>	1974		4,6	3,7	3,0		6,8	5,5	4,6	8,4	7,2	9,6	5,4	29,9	19,7	1,58	34,3	
<b>Finlande</b>	1956	3,5	5,2	8,4	6,0	3,5	7,6	12,1	8,6		3,2	16,3	8,8	9,2	24,4	0,94	32,0	
<b>Suède</b>	1957	4,1	4,0	5,1	3,2	4,1	6,2	7,6	4,6	3,7	1,7	9,1	6,3	12,1	21,0	1,39	59,2	
<b>Allemagne</b>	1961	1,2	2,3	3,3	3,4	1,7	3,2	4,4	4,8			7,7	9,5	46,8	47,9	1,21	38,6	
<b>Autriche</b>	1976	0,5	0,8	0,5	0,7	0,8	1,2	1,1	1,0			4,0	4,8		19,2	0,53	33,1	
<b>France</b>	1988	-	0,9	1,4	2,0		1,3	2,1	2,9	7,7	8,5	11,1	9,7	38,1	33,8	1,32	44,4	
<b>Belgique</b>	1974	0,5	nd	0,6	0,8	0,7	nd	0,8	1,1	10,7	6,6	8,6	7,8	68,5	49,6	1,32	37,6	
<b>Luxembourg</b>	1986	0,6	1,2	1,2	2,3	0,9	1,8	1,8	3,4	3,4	1,7	2,6	4,8	47,4	27,4	0,24	28,3	
<b>Italie</b>	1998 à titre expérimental	-	-	-	0,2	-	-	-	0,2	7,4	8,9	10,1	8,0	69,8	59,2	-	-	
<b>Portugal</b>	1996 et étendu en 1998	-	-	1,2	3,1	-	-	1,7	4,6	8,2	4,8	5,6	6,7	44,9	35,5	0,61	40,5	
<b>Espagne</b>	de 1989 à 1995	-	-	-	0,61%*	-	-	-	-	14,1	13,1	18,6	10,9	54,0	40,2	0,84	38,9	

(\* NB : il s'agit de la population des ménages, seule information disponible.

1995 et 2002 pour les bénéficiaires de revenu minimum en Finlande, au Danemark et en Suède.

1992 pour le nombre de bénéficiaires au Royaume-Uni.

1994 pour les bénéficiaires de revenu minimum en Finlande.

Décembre 2000 pour les bénéficiaires de l'assistance sociale en l'Allemagne.

1998 pour les bénéficiaires de l'assistance sociale en Autriche

1986 et 2002 pour les bénéficiaires de l'assistance sociale au Luxembourg

1997 pour les bénéficiaires de revenu minimum au Portugal.

31 décembre 2000 pour les bénéficiaires de revenu minimum en Italie.

2000 pour les ménages bénéficiaires de revenu minimum en Espagne.

2000 pour les bénéficiaires du revenu minimum en Irlande.

Sources : diverses sources nationales pour les bénéficiaires, Eurostat pour les taux de chômage ; OCDE pour les taux de chômage en 1980, la fréquence du chômage de long terme et les dépenses consacrées aux politiques actives de l'emploi. (2004)

ment d'un pays à l'autre dans une fourchette de 0,15% à 6% de la population totale et de 0,3% à 8,6% de la population d'âge actif (tableau).

Les statistiques récentes montrent que le profil type d'un titulaire de minima est plutôt jeune (les exceptions pouvant être significatives), de sexe féminin et isolé. En effet, prédomine dans pratiquement tous les pays européens une sur-représentation de bénéficiaires isolés (entre 57% et 80%), et en particulier de familles monoparentales (entre 15% et 36%) qui ont en majorité à leur tête une femme. Ce n'est pas ce qui s'observe dans certains pays où la conditions d'âge est plus restrictive, en particulier dans certains pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne), les couples avec enfants représentant une proportion de ménages bénéficiaires majoritaires<sup>1</sup>. Faute de disposer toujours de séries longues, à ce stade de l'étude, il n'est pas possible de repérer les changements intervenus, le cas échant, dans la composition des ménages bénéficiaires.

L'évolution des flux reste généralement très dépendante de la conjoncture de l'emploi dans certains pays et des conditions d'accès aux dispositifs, si l'on estime qu'ils sont soumis aux mêmes facteurs structurels comme d'une part la généralisation de la connaissance des droits sociaux et surtout d'autre part la « désintégration » croissante des familles. Contrairement aux États membres qui ont vu le nombre de bénéficiaires diminuer parfois fortement avec le reflux du taux de chômage après la crise du début des années quatre-vingt-dix (Danemark,

1 - Cette population est toutefois fortement localisée, notamment dans le Sud en Italie.

Finlande, Suède, Pays-Bas dans une moindre mesure), puis remonter avec lui plus récemment (Allemagne, Luxembourg, Portugal) s'observe dans certains pays européens (Belgique, UK, Irlande) une « dérive », voire un glissement, de l'assurance-chômage vers le revenu garanti ou l'assistance sociale, qui se traduit par une moindre sensibilité du nombre d'assistés à l'évolution du chômage. C'est le cas, ainsi, au Royaume-Uni surtout, qui affiche un taux de chômage figurant parmi les plus bas de l'Union européenne en constante diminution depuis la fin de la récession de 1993, mais simultanément une stabilisation puis une légère baisse du nombre de bénéficiaires d'âges actif de « Income support » qui reste à haut niveau (2,1 millions en 2005, soit 5,6% de la population active). En Belgique, l'évolution de la réglementation de l'indemnisation du chômage ne peut expliquer à elle seule l'augmentation du nombre d'allocataires du minimum de moyens d'existence qui serait également due à l'élargissement de l'accès au « Minimax » en raison notamment de l'abaissement de l'âge de la majorité en 1991.

Toutefois, le tableau figurant dans l'annexe 2 offre une vue d'ensemble des flux de bénéficiaires de prestations, classés par l'OCDE (2003) en fonction du risque couvert et non plus du critère de contributivité. Au Danemark et au Royaume-Uni, le recul du nombre de bénéficiaires d'allocations chômage et de l'aide sociale depuis les années quatre-vingt aurait été « neutralisé » par l'augmentation concomitante d'autres prestations : celles versées aux personnes âgées et au titre de prestations parentales générales (autres que les allocations de parent isolé) au Danemark et celles associées aux pensions d'invalidité et pour la prise en charge d'une personne handicapée au Royaume-Uni. En effet, en février 2005, 53% des bénéficiaires britanniques du revenu minimum d'assistance (Income support) sont considérés comme invalides mais enregistrés statistiquement dans cette population d'assistés.

Dans les pays du sud de l'Europe, où la garantie minimale de ressources a été implantée et s'est généralisée plus tardivement, les systèmes d'aide sociale n'ont sans doute pas encore atteint aujourd'hui leur maturité, les tendances suivant en cela une logique de rattrapage, excepté en Italie naturellement du fait de la suppression de ce dispositif, et tant bien que mal en Espagne en raison du caractère décentralisé du pouvoir très largement discrétionnaire des Communautés autonomes. (Capucha et al., 2005) signalent, toutefois, les résultats encourageants obtenus au Portugal à partir de 1999, grâce au développement des programmes d'insertion, à la faveur d'une diminution rapide du

À cela s'ajoutent des considérations liées au variation de taux de change pour les pays qui n'appartiennent pas à la zone euro, certes pour un nombre limité de pays, mais qui sont loin d'être négligeables, par exemple, Outre-Manche. De manière générale, les parités de pouvoir d'achat, même si elles corrigent en partie les appréciations purement monétaires (graphique 1), appréhendent mal des phénomènes comme le coût des loyers. Que penser d'une assistance sociale qui serait particulièrement généreuse au Royaume-Uni si les loyers pratiqués à Londres, par exemple, surpassent de très loin ceux qui prévalent dans les autres capitales européennes ?

Autre élément à prendre en compte, celui de la représentativité limitée des cas types comparés en l'absence d'informations détaillées et centralisées portant sur les principaux bénéficiaires de l'assistance sociale dans les principaux pays d'Europe ?

S'il ne fait aucun doute que les configurations familiales comme les personnes vivant seules ou les parents isolés restent dans l'ensemble assez représentatives (encadré 5), ne faudrait-il pas intégrer un autre cas type, probablement lui aussi pertinent comme les familles nombreuses ? De plus, le salaire moyen d'un ouvrier travaillant dans le secteur industriel généralement retenu par l'OCDE pour comparer les niveaux de certains dispositifs (revenu minimum, indemnisation du chômage) est plus ou moins éloigné selon les pays de la moyenne des salaires observés dans l'ensemble des économies européennes, du fait de la part variable que peuvent représenter les services dans les pays de l'Union européenne. En outre, la détermination des salaires dans ces secteurs répond à une régulation assez différente de celle généralement en

vigueur dans l'industrie. De même, les hypothèses retenues pour faciliter les comparaisons internationales en matière d'aides au logement sont également discutables. Elles ne sont appréhendées que sous un angle restrictif et à partir d'un cas type fragile : les individus vivant seuls sont supposés occuper le même type de logement et payer le même loyer (fixé à 20% du salaire moyen national d'un ouvrier) qu'une famille monoparentale ou qu'un couple avec deux enfants. Par ailleurs, les ménages ne sont pas supposés ajuster leur choix en matière de logement en fonction de leurs revenus, hypothèse peu probable pour les ménages qui émargent à l'assistance sociale, et qui sont les plus éloignés depuis un certain temps du marché du travail.

Enfin, s'agissant du montant des prestations d'assistance sociale, tous les droits associés et complémentaires en espèces et en nature ne sont pas pris en compte. En effet, trois facteurs sont susceptibles de modifier le diagnostic comparé portant sur la générosité relative des dispositifs : l'existence de différenciations positives ou d'autres compléments, le recours croissant aux droits associés et l'importance accordée aux marges de manœuvre discrétionnaires dans la gestion des minima, qui s'accroît généralement avec le degré de décentralisation des dispositifs. Quels que soient les minima sociaux envisagés, s'ajoutent en effet, d'autres droits relatifs à la santé et plus généralement à l'accès aux services sociaux particulièrement étendus dans le Nord de l'Europe et qui devraient également entrer dans l'appréhension des niveaux de vie. En général, les services de santé sont gratuits pour les bénéficiaires de minima sociaux dans le cadre toutefois d'une affiliation obligatoire au Luxembourg et aux

Pays-Bas, et de manière ciblée au Royaume-Uni (panier de soins de base). La législation n'a, en revanche, pas prévu de droits associés en matière de santé dans les pays nordiques car l'accès aux services de santé publique est un droit délivré sur critère de résidence, par conséquent à l'ensemble de la population vivant dans ces pays.

S'il est possible, à cet égard, de mener une expertise plus exhaustive en intégrant les deux premiers éléments mentionnés, il paraît en revan-

che beaucoup plus délicat d'approcher la question discrétionnaire avec toute la rigueur nécessaire.

Enfin, dans certains pays décentralisés, ces moyennes peuvent recouvrir des différences régionales marquées quant au degré de générosité et aux contreparties associées à ces dispositifs. En effet, il existe une part d'optionalité dans la fixation des revenus minima qui est variable selon les pays et qui croît avec le degré de décentralisation des dispositifs : c'est par exemple le cas en Espagne (encadré 6).

## ENCADRÉ 6 ●

## ESPAGNE : LE CAS DE L'ASSISTANCE SOCIALE DANS UN RÉGIME DÉCENTRALISÉ.

Les conditions d'ouverture des droits garantis dépendent en premier lieu en Espagne de la nature juridique des textes qui les régissent (les dispositifs de la majorité des Communautés autonomes sont régulés à travers des décrets, et non des lois (Arriba (1999)) et les dispositifs sont parfois conditionnés aux disponibilités budgétaires (limitations temporaires et de barème ou fortement conditionnées au devoir de contrepartie). A cet égard, selon (Laparra and Aguilar, 1997), il est possible de dresser une typologie des Communautés autonomes selon les caractéristiques du revenu minimum d'insertion qu'elles ont mis en place, qui distinguerait ainsi :

- celles qui établissent un lien étroit entre la prestation et la contrepartie ;
- celles pour qui l'insertion prend la forme d'un contrat de travail et les prestations s'inscrivent dans une logique « workfare » ;
- celles qui s'en tiennent à une démarche qualifiée discrétionnaire et d'assistance sociale ad hoc.

Il existe aussi une certaine hétérogénéité en ce qui concerne le degré de générosité des prestations selon les régions mesurée par le montant de la prestation rapporté au salaire minimum ou à la pension (de retraite ou d'invalidité) non contributive (tableau) :

- 5 Communautés autonomes délivrent des prestations supérieures à 60% en moyenne du salaire minimum et 107% de la pension non contributive ;
- 4 servent des prestations comprises entre 55 et 60% en moyenne du salaire minimum et 99% de la pension non contributive ;
- 5 proposent une prestation équivalente en moyenne entre 50 et 55% du salaire minimum et 89% de la pension non contributive ;
- les 3 moins généreuses n'autorisent qu'un montant à hauteur de 48% en moyenne du salaire minimum et 83% de la pension non contributive.

tableau • agenda, réformes, effort budgétaire et montants de base rapportés au salaire minimum et à la pension minimale non contributive, en 2000

	Elaboration et Installation	Évaluation et réformes	Dépenses régionales (en %)	Couverture % des ménages	Montants de base euro / mois	% Salaire minimum	(% de la pension) non contributive
Andalousie	1990	1999	0,17	0,73	263,4	53,1	91,4
Aragon	1993		0,12	0,33	254,8	51,4	88,5
Asturies	1990-91		0,86	0,45	282,3	57,0	98,0
Baléares	1995		0,12	0,21	282,1	56,9	97,9
Pays Basque	1989-90	1998 et 2000	1,03	0,52	305,4	61,6	106,0
Canaries	1991	1998	0,21	1,12	238,9	48,2	82,9
Cantabrie	1989	1996	0,39	1,39	249,4	50,3	86,6
Castille-La Manche	1990 puis 1995	1996	0,07	0,15	297,5	60,0	103,3
Castille et Leon	1990	1997	0,20	0,32	260,3	52,5	90,3
Catalogne	1990	1997	0,28	0,47	285,5	57,6	99,1
Extremadure	1990	1997	0,18	0,38	318,6	64,3	110,6
Galicie	1991	1999	0,20	0,50	242,0	48,8	84,0
La Rioja	1990		0,08	0,22	289,1	58,3	100,3
Madrid	1990	2001	0,38	0,48	249,0	50,2	86,4
Murcie	1991		0,06	1,00	240,4	48,5	83,4
Navarre	1990	1999	0,19	1,02	318,6	64,3	110,6
Valence	1990		0,14	0,20	298,0	60,1	103,4
<b>Moyenne</b>			<b>0,28</b>	<b>0,61</b>	<b>275,0</b>	<b>55,5</b>	<b>95,5</b>

L'effort budgétaire destiné à financer ces dispositifs est également relativement similaire d'une région à l'autre, c'est-à-dire modeste dans l'ensemble, autour de 0,19 % de l'ensemble du budget de 15 Communautés autonomes et autour de 1% en moyenne au Pays Basque et en Asturies. A noter, la « large autonomie » du Pays Basque en matière de collecte des recettes fiscales qui explique en partie la capacité budgétaire de cette communauté autonome à financer le programme « revenu minimum » (Arriba, 2002). La plupart des programmes d'activation et d'insertion sociale financent différentes activités économiques et sociales (services sociaux, éducation et formation, emploi ou coopération) pris en charge par les associations sans but lucratif. A ce jour, les dispositifs restent ainsi fragmentés et leurs conditions d'accès plutôt restrictives (plafonds des revenus, éligibilité à partir de 25 ans) confirment le rôle central conféré à la famille dans la couverture des risques de l'existence.

Source : (Arriba et Ibanez, 2002) et (Arriba et Moreno, 2005)

## CONCLUSION

La présente étude permet en fin de compte de tirer quelques enseignements de portée générale de la comparaison entre les quatorze pays européens examinés.

En effet, avant le tournant des années 90, l'assistance sociale était généralement considérée comme résiduelle au sein des systèmes de protection sociale. Mais avec la montée du chômage dans la plupart des pays européens, dans le contexte d'un intérêt croissant pour le thème du lien entre l'offre de travail et le niveau des revenus de remplacement, la question de l'assistance sociale a gagné en visibilité et en actualité. Malgré l'abondante littérature sur ce thème, les appréciations portées par leurs auteurs sur les processus de réformes à l'œuvre, dans certains pays, dès le milieu des années 80, n'avaient guère convergé avant le constat formulé au début des années 90 par l'OCDE et Eardley et al (1996), qui rallient finalement la thèse du « *path dependency* » de (Pierson 2000). Le discours, l'agenda et le contenu des réformes analysés dans les différents pays refléteraient ainsi, selon cette thèse, l'héritage, les contradictions et la structure existante des systèmes de protection sociale.

La présente étude franchit à cet égard une étape supplémentaire en se rapprochant de certaines des conclusions de (Aust et Arriba, 2004), concernant l'identification de certaines tendances communes, au-delà du clivage traditionnel entre les modèles habituels servant à caractériser les systèmes de protection sociale.

Il apparaît certes que le nombre de minima sociaux varie considérablement d'un pays européen à l'autre. S'il n'est pas possible à partir de ce constat d'observer une convergence européenne dans ce domaine, on remarque une généralisation des dispositifs de revenu minimum pour les personnes en âge de travailler, en raison, d'une part, d'un effet d'essai d'un dispositif tel que le RMI français et, d'autre part, des conséquences des recommandations du Conseil (N°92/441) et de la Commission européenne, qui semblent avoir joué un rôle (Moreno et al, 2002 ou 2003) dans la promotion des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains pays du sud, l'Espagne et le Portugal notamment. Cette orientation « constitue une sorte de modèle d'action publique que l'on va tenter d'élargir et de systématiser peu à peu autour de la thématique de l'accès aux droits conçus comme l'antidote des phénomènes d'exclusion sociale » (Borghetto et Lafore, 2002).

Simultanément, une tendance concomitante est depuis les années 90, l'accentuation des politiques d'activation vers l'emploi (Aust et Arriba, 2004) et

de ciblage des prestations en direction de publics prioritaires, selon des voies diverses, toutefois.

Cependant, l'Italie reste nettement en retrait de ce mouvement d'ensemble. De plus, si au Portugal le dispositif de revenu minimum a sans doute atteint une certaine maturité (Capucha et al, 2005), l'absence de consolidation de ce dispositif en Italie et l'importance de son caractère discrétionnaire et sélectif en Espagne tendent à conforter le rôle encore dévolu à la famille dans la couverture des risques de l'existence dans ces deux pays.

Le « modèle du sud de l'Europe » perd de fait en homogénéité dans le registre de l'assistance sociale. Cette perte d'homogénéité pourrait s'accroître encore avec l'accélération de la décentralisation des procédures d'assistance en Espagne.

Par ailleurs, la conception présidant à la fixation des minima sociaux transcende la démarcation traditionnelle entre systèmes bismarckiens et béveridgiens. Dans deux pays du Nord de l'Europe (Suède, Finlande) et dans deux pays dotés d'un système de protection sociale d'inspiration bismarckienne (Allemagne, Autriche), la détermination du revenu minimum prend appui sur un panier détaillé de biens qui s'inscrit dans une démarche de lutte contre la pauvreté absolue. *A contrario*, le Danemark a, quant à lui, choisi plus récemment de lier la fixation du revenu minimum au revenu de remplacement perçu par un individu au chômage.

On constate ainsi en définitive que la signification de ces modèles de protection sociale, comme d'ailleurs de celui de l'Europe du Sud, mérite une interprétation mesurée, s'agissant de leur applicabilité aux problématiques spécifiques de l'assistance sociale.

Quant à la générosité relative des minima sociaux, on peut, à la lumière des barèmes bruts, établir une géographie sociale des Etats membres qui ne recoupe là non plus pas nécessairement les principaux idéaux-types, confirmant en cela l'existence de politiques spécifiques en matière de logement par exemple ou d'aides aux parents isolés, compte tenu, toutefois des limites méthodologiques relatives à l'utilisation de ces données brutes.

D'une part, le rôle joué par certains minima sociaux universels comme le revenu minimum garanti peut concerner dans certains pays des publics très divers, par exemple avec un handicap, ou non nécessairement en âge de travailler comme au Luxembourg, en Autriche ou en Allemagne. C'est un élément important à garder à l'esprit pour qui cherche à évaluer les politiques d'activation de ce type de dispositif.

D'autre part, l'analyse de la générosité, compte tenu de la logique même qui a présidé à la détermi-

nation des minima sociaux dans certains pays européens et de la variabilité du périmètre du montant de base à taux plein, doit prendre en compte l'ensemble des principales aides qui sont systématiquement accordées aux bénéficiaires de l'assistance sociale au titre du logement et de la famille. Ainsi, les indicateurs d'effort qui rapportent généralement les dépenses dédiées à l'assistance sociale dans le total des dépenses publiques sociales doivent être interprétés à la lumière d'indicateurs de contexte : dans les pays du Nord de l'Europe ce taux d'effort est comparable à celui observé ailleurs alors que la générosité de l'assistance sociale est de fait plus élevée, cette faiblesse apparente reflétant principalement le niveau encore plus élevé des autres dépenses et prestations sociales.

L'analyse de la générosité ne peut, enfin, être appréhendée indépendamment du rôle de l'assistance sociale et surtout de son articulation avec l'assistance chômage et l'indemnisation contributive du chômage et encore plus généralement, du contexte institutionnel de la protection sociale dans lequel elle

a pris place et qui constitue une source de différenciations majeures entre les pays. Elle ne peut donc être menée indépendamment de l'étude de l'ensemble des flux de bénéficiaires d'assistance, de prestations et d'indemnisations sociales. En effet, certains pays, à l'image du Royaume-Uni, peuvent paraître en première analyse accorder une assistance sociale généreuse, mais qu'il convient de relativiser à la lumière des prestations souvent plus élevées que perçoivent les bénéficiaires des régimes continuentaux d'indemnisation du chômage, placés dans une situation de non emploi pourtant analogue.

En dernier lieu, les systèmes très décentralisés offrent des garanties de ressources variables et fragmentées d'une région à l'autre comme l'ont montré les expériences autrichienne et espagnole. Toutefois dans le cas de l'Espagne, l'approfondissement de la décentralisation s'est plutôt traduit par un mouvement de convergence vers le haut des politiques régionales d'assistance sociale, par une sorte d'« effet de mimétisme » (Arriba et Moreno, 2005)<sup>33</sup>.

33 - Arriba A. et Moreno L., dans Ferrera (ed) « Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece », Routledge, Taylor and Francis Group, 2005.

# annexe 1

## MÉTHODES ET CONCEPTS

### La population étudiée

Les informations statistiques figurant dans les tableaux 2,3,4 et dans le tableau de l'encadré 5 portent principalement sur les bénéficiaires d'âge actif et aptes au travail, c'est à dire éligibles à un revenu minimum garanti ou de subsistance en dehors de l'allocation d'invalidité ou du minimum vieillesse. Trois configurations familiales types ont été retenues : les individus isolés, les familles monoparentales ayant deux enfants âgés de 4 et 6 ans et les couples avec la même charge de famille. Les individus qui composent le couple sont tous les deux sans emploi.

### Les revenus

Les **revenus nets totaux** sont mesurés au niveau de chaque ménage (ensemble des personnes vivant habituellement dans le même logement) et comprennent, conformément à la définition retenue dans le panel communautaire des ménages (PCM) coordonné par Eurostat qui a pris fin en 2001, les revenus d'activité (salariés et indépendants), les revenus du patrimoine (locatifs, mobiliers), les transferts privés entre ménages, les pensions de retraites ainsi que les autres transferts sociaux (allocations chômage, allocations logement, allocations familiales, pensions d'invalidité, minima sociaux). Les transferts en nature et les loyers fictifs imputés aux propriétaires occupant leur logement ne sont pas pris en compte. Tous les revenus, y compris les revenus français, sont nets d'impôts.

Ces revenus observés en 2003 - 2002 pour la France, les Pays-Bas et la Suède - proviennent des panels et registres nationaux publiés par Eurostat et de la nouvelle enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie des ménages (« SILC, Survey on Income and Living Conditions ») pour six Etats membres (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande et Luxembourg) qui ont participé à la première vague expérimentale. Cette période transitoire prendra fin en 2006 lorsque SILC sera opérationnelle pour tous les pays européens. Eurostat signale des ruptures de séries pour plusieurs pays (Belgique, Danemark, Irlande) alors que ces statistiques sont données comme provisoires pour un certain nombre d'entre eux (Autriche, Belgique, Danemark, Luxembourg).

En l'absence d'informations actualisées, ces données émanent de la dernière version du panel des ménages européens (vague 8 de décembre 2003). Il s'agit des revenus nets au cours de l'année de référence de l'enquête (2000) perçus par les ménages interrogés en 2001.

Les **revenus du travail** observés en 2001 sont issus de la dernière version du panel des ménages européens d'Eurostat. Ils retiennent les revenus d'activité salariée (salaires, commissions et pourboires, heures supplémentaires, mois supplémentaires, autres primes, congés payés, participation sous forme d'actions et d'intéressement entre autres), les dividendes perçus par les dirigeants salariés de leur entreprise et les revenus résultant d'une activité d'indépendant et d'activités secondaires ou épisodiques.

Les **revenus nets d'un ménage dont les individus travaillent** en 2002 publiés par l'OCDE et mentionnés dans le tableau 4 correspondent au cas type suivant : l'individu est un travailleur manuel qui est employé dans le secteur manufacturier (Division 3 de la classification internationale standard des activités économiques) à plein temps et rémunéré à 100% du salaire moyen national ouvrier (OCDE, 2004). Pour des raisons statistiques, la Finlande et l'Irlande n'ont pu exclure les travailleurs à temps partiel. Ces revenus (revenus du travail, aides au logements et prestations familiales) sont nets de toutes taxations et contributions, à l'exception des contributions sociales versées au secteur privé, sauf lorsque la loi l'exige (Finlande).

**Salaires minimums.** L'étude utilise les statistiques communautaires d'Eurostat de salaires minimums en 2004 des pays européens qui en ont institué un. Les valeurs du salaire minimum exprimées en euros observées en 2004 sont les suivantes :

Belgique	Espagne	France	Irlande	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
14 232	6 660	14 220	13 536	16 836	15 180	5 976	13 374

Source : Eurostat

## Seuils de pauvreté et revenus par unité de consommation.

**Deux seuils de pauvreté**, sur la base des revenus nets totaux publiés par Eurostat (voir supra), sont considérés : un seuil de pauvreté égal à 50% de la médiane nationale des revenus équivalents, limite retenue par l'Insee, et un autre fixé à 60 % de cette même médiane, unité plutôt privilégiée par Eurostat. La médiane est le niveau de revenu par équivalent adulte qui sépare la population en deux : la moitié des individus d'un pays dispose d'un niveau de vie supérieur, et l'autre moitié d'un niveau de vie inférieur.

Pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages, le revenu total est divisé par le nombre d'unités de consommation que compte chacun d'eux. Celles-ci sont calculées avec une échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE qu'utilise Eurostat, qui affecte un poids de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 à chaque adulte supplémentaire (de plus de 14 ans), et de 0,3 à chaque enfant (de moins de 14 ans). On parlera ainsi de revenus équivalents ou de niveau de vie de chaque ménage. Le même revenu équivalent est donc attribué à tous les membres d'un même ménage (adultes et enfants).

**Standard de pouvoir d'achat.** Pour permettre les comparaisons entre pays, les montants en monnaie nationale sont convertis en Standard de pouvoir d'achat (SPA), monnaie fictive dont chaque unité permet d'acheter la même quantité de biens et services dans tous les pays une année donnée, atténuant les différences de niveaux de prix entre les pays. Les PPA (Parité de pouvoir d'achat) pour l'année 2002 publiés par Eurostat et utilisées dans l'étude figurent dans le tableau ci-dessous.

Belgique	Danemark	Allemagne	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Autriche	Portugal	Finlande	Suède	Royaume-Uni
0,99	9,71	1,04	0,82	1,00	1,18	0,95	1,00	1,02	1,02	0,74	1,23	10,75	0,68

Source : Eurostat

## Prestations types d'assistance sociale nettes

Les montants de prestations types d'assistance sociale nettes observés en 2002 et en 2001 par l'Italie et le Portugal proviennent de la base de données de l'OCDE intitulée « Prestations et salaires » (OCDE, 2004). Ils correspondent aux revenus minimums nationaux, considérés au taux plein, augmentés des principales aides nationales directes ou connexes dispensées aux bénéficiaires de l'assistance sociale, comme les aides au logement et à la famille (prestations familiales et allocations destinées aux parents isolés, dispositifs fiscaux compris). Sont exclus les aides et services en nature et toutes réductions en espèces parfois concédées sur le prix du transport, le fuel domestique, ou encore l'adhésion à une assurance maladie, ...) dont peuvent bénéficier les individus éligibles à un revenu minimum. Les montants de prestations types d'assistance sociale nettes ont été actualisés à partir de l'évolution des prix à la consommation publié par Eurostat en 2003 et en 2004. L'assistance sociale en Espagne se réfère à celle en vigueur à Madrid. L'aide sociale accordée en Allemagne dans le cadre de circonstances particulières n'est pas prise en compte dans les calculs de l'OCDE.

Ne sont considérées ici que les aides au logement en espèces pour les bas revenus destinées à couvrir exclusivement un loyer dans le secteur locatif privé, en dehors des autres frais relatifs, par exemple, à la consommation d'eau ou d'électricité pris en charges dans un certain nombre de pays européens (Allemagne, Finlande, Luxembourg, Suède ...).

Le loyer est supposé représenter la totalité des coûts imputés au logement, soit 20% du revenu moyen ouvrier, pour un logement d'une superficie de 70m<sup>2</sup> (paramètre indispensable au calcul de l'aide au logement dans certains pays), et ce quelle que soit la configuration familiale considérée.

Considérant, à cet égard, ces hypothèses insuffisamment validées dans le cas de l'Allemagne, il a été jugé plus prudent de retenir les montants moyens d'aides au logement octroyées aux bénéficiaires de l'assistance sociale observés outre-Rhin et publiés par les statistiques officielles allemandes. Compte tenu des fortes disparités régionales existant dans l'attribution des allocations logement en Autriche, l'OCDE a retenu les aides au logement dispensées aux bénéficiaires de l'assistance sociale à Vienne. L'OCDE n'a pas retenu d'aides au logement dans ses calculs pour l'Italie, ces prestations étant souvent discrétionnaires dans ce pays : par exemple, seulement 40% du total des bénéficiaires résidant à Rome en perçoivent en 2001 tandis que toutes les régions n'en délivrent pas (OCDE, 2004).

Les montants sont nets de toutes contributions et taxations, y compris locales, à l'exception des contributions sociales payées au secteur privé, sauf lorsqu'elles sont obligatoires (Finlande). La *Council Tax Benefit* au Royaume-Uni n'est pas prise en compte dans le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'*income support*. Dans les pays où les règles fiscales peuvent varier d'une région à l'autre, l'OCDE a considéré un taux d'imposition moyen au Danemark, en Finlande et en Suède, et un taux maximal en Belgique.

## annexe 2

### TAUX DE BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE DE PRESTATIONS DANS LA POPULATION D'ÂGE ACTIF DE 1980 À 1999

Outre le fait qu'ils concernent un champ plus vaste que celui des seuls actifs, les taux de bénéficiaires présentés dans le tableau ci-dessous sont classifiés différemment de ceux figurant dans le tableau de l'encadré 5. Cette différence entraîne naturellement des écarts entre ces deux tableaux en ce qui concerne le « risque assistance ». Dans la présentation ci-dessous, l'OCDE a privilégié un classement par risque et non selon le critère de la contributivité. Le registre de l'assistance regroupe également les allocations de parents isolés et l'aide sociale non catégorielle qui n'ont pu être classées ailleurs. Ainsi donc, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité non contributive sont classés dans la catégorie « invalidité », alors qu'ils peuvent parfois percevoir l'assistance sociale. Le tableau de l'encadré 5 ne concerne, quant à lui, que les bénéficiaires d'un revenu minimum en âge de travailler.

Par exemple, sont classés ici comme invalides, les bénéficiaires britanniques qui perçoivent « l'Income support » alors qu'ils figurent parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans le tableau de l'encadré 5. Ils représentent à titre indicatif 53% en février 2005 des individus de moins de 60 ans recevant « l'Income support » (*National Statistics*, 2005). Cette caractéristique peut expliquer qu'ils représentent 5,6% de la population active en 2003 et seulement 2,8% dans le tableau ci-dessous. En Irlande, ce sont les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (*One parent family payment*), comptabilisés dans l'assistance, qui expliquent l'écart de taux constaté avec les bénéficiaires de la *Supplementary welfare allowance* répertoriés dans le tableau de l'encadré 5.

En %	Autriche	Belgique	Danemark	France	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Espagne	Suède	UK
<b>Vielllesse</b>										
1980	3,34	4	1,21	2,15	2,72	0	0	0,41	1,81	3,45
1990	4,27	8	2,09	6,59	3,2	0,25	0,59	0,99	0,75	3,64
1999	7,41	7,21	4	7,03	4,63	0,49	0,76	1,07	0,42	3,38
<b>Veuvage</b>										
1980	3,01	1,57	0,49	0,46	1,57	1,54	1,78	1,55	1,53	1,62
1990	2,56	1,52	0	0,39	1,73	1,6	1,8	1,76	1,12	1,15
1999	2,14	1,14	0	0,35	1,67	1,43	1,02	1,8	0,34	0,86
<b>Maladie</b>										
1980	2,42	1,38	4,32	2,39	2,79	3,35	3,29	0,26	4,84	1,24
1990	2,05	1,03	4,27	1,77	2,66	2,55	3,37	0,31	4,76	1,26
1999	1,99	1,06	4,61	1,82	2,51	1,86	3,39	0,36	5,76	0,84
<b>Invalidité</b>										
1980	4,11	3	5,74	5,04	5,15	1,61	6,9	3,04	5,07	2,72
1990	4	3,27	6,35	4,6	4,38	2,77	7,64	3,85	5,79	4,78
1999	3,46	3,58	6,7	4,79	4,08	3,88	7,21	3,86	6,46	6,38
<b>Maternité et congé parental</b>										
1980	1,16	0,11	0,43	0,49	0,23	0,24	0	0	1,55	0,34
1990	1,54	0	1	0,99	0,22	0,19	0	0	2,82	0,27
1999	1,99	0,23	1,61	1,93	0,18	0,24	0	0	2,03	0,27
<b>soins pour personne handicapée et congé du marché du travail</b>										
1980	0	0	0	0	0	0,14	0	0	0	0,01
1990	0	1,07	0	0	0	0,06	0	0	0	0,37
1999	0	0,92	0	0	0	0,52	0	0	0	0,98
<b>Chômage</b>										
1980	0,94	5,43	5,22	3,13	1,95	4,52	2,92	2,8	1,12	4,67
1990	2,96	7,31	7,6	4,29	3,92	9,29	5,01	5,02	1,25	3,96
1999	3,79	6,94	4,35	4,7	6,64	6,72	4,1	3,91	3,96	2,88
<b>Assistance</b>										
1980	0,57	1,48	2,5	0,19	0,9	0,96	1,16	0	0,17	0,99
1990	0,58	2,05	1,83	1,48	2,12	2,21	1,55	0,16	0,48	2,88
1999	0,8	2,37	1,62	3,04	2,24	4,17	1,22	0,26	1,14	2,80
<b>total</b>										
1980	15,54	16,97	19,9	13,85	15,24	12,36	16,05	8,07	16,09	15,04
1990	17,96	24,27	23,15	20,11	18,23	18,91	19,95	12,08	16,97	18,32
1999	21,57	23,45	22,91	23,65	21,96	19,31	17,69	11,26	20,11	18,39
<b>Moyenne</b>	<b>18,51</b>	<b>23,27</b>	<b>23,30</b>	<b>19,98</b>	<b>19,35</b>	<b>19,31</b>	<b>19,37</b>	<b>11,22</b>	<b>18,74</b>	<b>19,63</b>

Source : à partir de l'OCDE (2003)

## BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA W., GRAY D. et KHAL S., 2003, *Social Assistance in Germany – Labour Market and Social Policy Occasional Papers – n°58 DELSA/ELSA/WD(2003)1*.
- ANDERSEN J. et JENSEN J., 2002, « *Changing Labour Market, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspectives* », dans Andersen and al. (dir).
- ARRIBA A. et IBANEZ Z., « *Minimum Income Guarantee and Social Assistance* », *Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages, Unidad de políticas comparadas, Working Paper 02-12, 2002*.
- ARRIBA A. et MORENO L., dans Ferrera (ed) « *Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* », Routledge, Taylor and Francis Group, 2005.
- AUST A., ARRIBA A., « *Policy Réforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s. Towards « Activation » ?* », Papier présenté à une conférence ESPAnet à Oxford, les 8-11 septembre 2004.
- AYALA L., « *Social needs, Inequality and the Welfare State in Spain : Trends and Prospects* », *Journal of European Social Policy*, 4 (3), 1994.
- AYALA L., « *Analisis economico de los sistemas de rentas minimas en Espana desde una Pespectiva comparada* ». tesis doctoral, Facultad de ciencias economicas y empresariales, Universidad complutensa de Madrid. (Mimeo). 1997.
- AZIZI K. et GILLES C., 2004, « *L'évolution du RMI en 2003 : une analyse économétrique* », *Etudes et Résultats*, drees, n°333, août.
- BOUGET D., GUIBENTIF P., « *Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne* », *Uniao das Mutualides Portuguesas*, mai 1997.
- BORGETTO M. et LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrestien 2004.
- CANTILLON B., VAN MECHELEN N., Marx I. and VAN DEN BOSCH K., « *L'évolution de la protection minimale dans les Etats-Providence au cours des années 90 : 15 pays européens* », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 3ème trimestre 2004.
- CAPUCHA L., BOMBA T., FERNANDES R., MATOS G., « *Portugal – a virtuous path towards minimum income ?* », dans dans Ferrera (ed) « *Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* », Routledge, Taylor and Francis Group, 2005.
- Commission européenne, COM (98)774 final, « *Rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la Recommandation 92/441/CEE du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale* » 1998.
- Commission européenne, *Rapport conjoint sur la Méthode ouverte sur les pensions*, 2002.
- Commission européenne, *Communication du 12.4.2005 COM (2005) 141 final, 2005/0057 CNS*.
- CONCIALDI P., *Exclusion Sociale et Pauvreté en Europe*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation Française, Paris, 2001.
- DELAUNAY M., LE GUERN J-F., PAULIAN C. et SANSQUET J-M., « *Le revenu social d'Insertion au sein du nouveau paysage de la sécurité sociale portugaise* », *Rapport de stage pour la Direction de la Sécurité sociale portugaise*, septembre, 2003.
- DOLLÉ M., « *Minima sociaux : plus de cohérence pour plus de justice* », *Droit social* n°3, mars 1998.
- Drees, *Etudes et Résultats*, « *Les allocataires de minima sociaux en 2003* », novembre 2004, n°354.
- DUPEYROUX J.J., « *Après la révolte des chômeurs* », *Droit social* n°3, mars 1998.
- EARDLEY T., BRADSHAW J., DITCH J., GOUGH I. et WHITEFORD P. (eds) « *Social Assistance in OECD Countries* », *Synthesis Report (Vol I) ; Country Reports (Vol II)* », London HMSO, OCDE, 1996.
- ESPING-ANDERSEN G., *Les trois mondes de l'Etat-providence – Essai sur le capitalisme*, PUF, *Le lien social*, 1999.
- FERRERA M. (Ed), *Welfare State Reform in Southern Europe - Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece -*, Routledge/EUI *Studies in the Political Economy of Welfare*, 2005.
- FERRERA M., « *The Southern Model of Welfare in Social Europe* », *Journal of European Social Policy*, 6,1, 1996.
- FERRERA M., « *The Four Social Europes* » : *between universalism and selectivity* » dans Rhodes, y. Mény (ed). *The Future of the European Welfare. A New Social Contract ?*. Mac Millon. London, 1997.
- JOIN-LAMBERT M.T., « *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux : problèmes soulevés par les mouvements des chômeurs en France fin 1997 – début 1998* », rapport au Premier ministre, *La Documentation française*, 1998.
- HEIKKILA M., KESKITALO E. (eds), « *Social assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven Countries* », Helsinki, Stakes, 2001.
- HERNANZ V., MALHERBET F., PELLIZZARI M., 2004, « *Take up of Welfare Benefits in OECD countries : A Review of the Evidence* », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°17, OECD, Paris.
- HÖLSCH K., KRAUS M., « *Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance* », *Journal of European Social Policy* n°14, 2004.
- KAUTTO M. « *Is there a Nordic Model of financing social Protection ?* », 1999.
- *Loi n°13/2003, Diario da Republica – I Série-A*, n° 124 – 29 mai 2003.
- LAPARRA M., AGUILAR M., « *Social Exclusion and Minimum Incomes Programs in Spain* », dans *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, Vol n°3, Florence Conférence, MiRe, Paris, 1997.

- LEIBFIRIED S., « Towards a European welfare State: on integrating poverty regimes in the European Community » dans Z. Fraga, J.E. Kollberg (eds), *Social policy in a changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1992.
- MORENO L., MATSAGANIS M., FERRERA M., et CAPUCHA L., 2003, « Existe una « Malla de seguridad » en la Europa del sur ? » - *La lucha contra la pobreza y la exclusion en Espana, Grecia, Italia y Portugal* », Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 03-17, 2003.
- National Statistics, *First release*, 15 June 2005.
- Nososco (Nordic Social Statistical Committee), *Social Protection in the Nordic Countries 1999*.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE - « Prestations et emploi : amis ou ennemis . Interactions entre mesures sociales et passives »*, 2003.
- OCDE, « Benefits and Wages – OECD indicators », 2004.
- OCDE, « Benefits and Wages – Country Chapter », 1995 à 2002 pour les 14 pays de l'Union européenne.
- PAUGAM S. (dir), *L'Europe face à la pauvreté – Les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier Travail et Emploi, Ministère de l'Emploi et la Solidarité, La Documentation Française, Mars 1999.
- PIET K., 2002, « Social Security and Welfare in the Netherland Before and after the year 2000 ».
- PIERSON P., « Path Dependence, Increasing Returns and the Studies of Politics, *American Political Science Review*, Vol n°94, n°2, June, 2000.
- Rapport du CERC, « Minima sociaux, entre protection et insertion », 1997.
- Relatorio Rendimento Social De Inserção, Direction de la Sécurité Sociale, mai 2004.
- SACCHI S. et BASTAGLI F., dans Ferrera (ed) « Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece », Routledge, Taylor and Francis Group, 2005.
- STANDING G. (Ed), *Minimum Income Schemes in Europe*, ILO Socio-Economic Security Programme, 2003.
- « Système de Sécurité Sociale » - Régimes de sécurité sociale – Service des relations internationales de la Direcção-Geral Da Solidaridade E Segurança Social, 2004.
- *The Swedish Pension System – Annual Report 2002*, publié par le (RFV) : The National Social Insurance Board.
- UNIOPSS, 2001, « Exclusion sociale et pauvreté en Europe », La documentation française.
- VRANKEN J., « Le minimex en mutation en Belgique », dans Paugam S. (dir), *L'Europe face à la pauvreté – Les expériences nationales de revenu minimum*, Cahier Travail et Emploi, Ministère de l'Emploi et la Solidarité, La Documentation Française, Mars 1999.