



Études et Résultats



N° 464 • février 2006

Cette étude présente de façon comparative un panorama des différents systèmes de minima sociaux mis en place dans quatorze pays de l'Union européenne. Le nombre de minima varie considérablement d'un pays à l'autre (de neuf en France à un seul en Finlande). Les dispositifs de revenu minimum pour les personnes en âge de travailler sont désormais généralisés, sauf en Italie, tandis que les minima spécifiques ciblés sur les chômeurs, les invalides et les personnes âgées n'existent pas dans tous les pays. Les réformes intervenues ces dernières années présentent des caractéristiques communes : renforcement des politiques favorisant le retour à l'emploi et le suivi individualisé des bénéficiaires, tendance au ciblage et à la diversification des prestations, recours accru à la décentralisation. En ce qui concerne le montant des minima, il est calculé dans un premier groupe de pays en référence à un « revenu de subsistance », censé fournir aux bénéficiaires des moyens d'existence de base. Dans le second groupe de pays, le montant du revenu minimum est plutôt fixé en fonction de la norme salariale (avec une référence explicite ou implicite au salaire minimum), avec parfois l'ajout de prestations associées. L'étude compare également la manière dont les minima sociaux s'articulent selon les pays avec les différents seuils de revenus et de salaire. À cet égard, les différences entre pays ne recourent qu'en partie celles liées à la structure d'ensemble de leurs systèmes de protection sociale.

Un panorama des minima sociaux en Europe

Les dispositifs de minima sociaux étudiés dans cet article concernent quatorze des quinze premiers États membres de l'Union européenne¹, la Grèce n'étant pas prise en compte. Selon la définition de la Commission européenne « 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 ».

De façon schématique, les revenus minima ou prestations non contributives versés aux personnes sans travail ont vocation à instaurer dans les systèmes de protection sociale de type bismarckien, un filet de sécurité comblant les interstices qui peuvent exister dans ces systèmes, dans la mesure où les assurances sociales y sont liées à l'exercice d'une activité professionnelle ; ils jouent donc en leur sein un rôle subsidiaire. Dans les régimes plus universalistes, les minima constituent une composante intrinsèque des systèmes de protection sociale. Dans le sud de l'Europe, ils restent encore peu développés, car récemment ou encore incomplètement implantés.

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

1. Cette étude constitue un extrait d'une analyse plus approfondie publiée dans la revue *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 3, 2005.



En général, les différents revenus minima européens font l'objet de versements calculés de façon différentielle, à partir du solde entre les ressources disponibles de leurs bénéficiaires et l'objectif de revenu garanti retenu comme référence. Ils prennent en général en compte la structure et la taille du ménage. Enfin, les minima sociaux ne sont dans presque tous les pays pas soumis à l'impôt, excepté au Danemark et au Luxembourg (tableau 1).

QUELS MINIMA SOCIAUX POUR QUELS BÉNÉFICIAIRES ?

Il existe neuf minima sociaux en France mais un seul en Finlande. Cette hétérogénéité traduit pour partie la différence de conception entre d'une part des régimes essentiellement assurantiels, qui appellent une prise en charge risque par risque des insuffisances de couverture et d'autre part, des régimes de garantie universelle du type de ceux des États-Providence nordiques. L'universalité de la protection sociale dans ces pays peut, par exemple, expliquer l'absence de minimum vieillesse au sein de leur système d'assistance sociale, en raison de l'existence d'une

retraite universelle ouverte à tout résident, et 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. Un nombre réduit de minima peut également s'expliquer par la volonté de ne pas différencier le revenu minimum garanti en fonction de l'âge (Luxembourg, Allemagne), rendant superflu un dispositif de minimum vieillesse spécifique. L'absence de garantie de ressources spécifiques à destination des personnes handicapées est elle aussi justifiée dans certains pays par le fait que c'est l'assistance sociale générale qui couvre les besoins de ces populations (Allemagne, Autriche, Suède) ou d'autres dispositifs comme les régimes de pension (Finlande) et l'indemnisation du chômage (Danemark).

■ Un revenu minimum pour les personnes d'âge actif généralisé sauf en Italie

Au sein de l'Union européenne, les trois dispositifs les plus fréquemment présents restent : le revenu minimum garanti, le minimum vieillesse et une garantie de revenu aux personnes han-

dicapées. Le revenu minimum garanti est aujourd'hui généralisé dans les quatorze pays étudiés, à l'exception de l'Italie où une expérimentation dans certaines régions s'est conclue par l'abandon de la perspective de sa généralisation au plan national. Le tableau 1 permet de constater que par-delà certaines conditions d'attribution communes, comme la prévalence du critère de résidence sur celui de nationalité, la disponibilité pour exercer un emploi ou encore la généralisation d'une gestion locale, les systèmes de revenu minimum garantis présentent des caractéristiques variées. C'est notamment le cas en matière de financement, de conditions d'âge (de 16 ans au Royaume-Uni à 25 ans en Espagne, au Luxembourg ou en France, ce critère d'âge pouvant même faire défaut, comme dans les pays nordiques ou en Allemagne²), d'entité juridiquement

2. Cependant, en Allemagne l'assistance sociale ne couvre indistinctement les personnes nécessiteuses qu'à partir d'un certain montant de revenus, la proche famille étant dans l'obligation de subvenir aux besoins des individus qui sont dans l'incapacité (ou ne sont pas obligés) de travailler (selon un principe de subsidiarité), comme les retraités ou les invalides.

2

T
• 01

nombre et principales caractéristiques des minima sociaux pour les personnes d'âge actif

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 <i>revenu d'intégration</i>	<i>kontanthjoelp</i>	sozialhilfe	<i>Renta minima</i>	Revenu minimum d'insertion	<i>toimeentulotuki</i>
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)
Type de revenu	montant minimal	montant minimal	panier de biens	montant minimal	montant minimal	panier de biens
Résidence (R) / Nationalité (N)	R/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
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
Nombre de bénéficiaires en 2003						
En % de la population totale	0,8	3	3,4	0,61*	2	6
En % de la population active	1,1	4,6	4,8		2,9	8,6

Sources : diverses sources nationales ; Missoc et OCDE (2004)

attributaire de la prestation (individu, comme par exemple en Belgique, au Pays-Bas ou au Danemark, ou famille, comme au Royaume-Uni, en Espagne ou en Allemagne), et d'aménagements le cas échéant destinés à certains publics (jeunes au Danemark et au Royaume-Uni, étrangers en Autriche et en Allemagne). Seuls les pays du sud de l'Europe et la France imposent en outre un renouvellement annuel de la demande d'allocation et la revalorisation de celle-ci est réalisée sur la base de critères divers : il peut s'agir de l'inflation (France, Italie), du salaire minimum (Pays-Bas, Luxembourg), et même d'indices tirés d'enquêtes ciblées menées auprès des consommateurs (Suède).

En moyenne, le nombre de titulaires d'un revenu d'existence réservé aux catégories d'âge actif, de type RMI, varie significativement 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 1). Il reste difficile à comparer entre les pays et varie en fonction de divers facteurs dont naturellement la conjoncture économique, les systèmes de protection sociale et la place accor-

dée aux dispositifs de minima au sein de cette architecture (encadré 1).

Les statistiques récentes montrent que le profil type des titulaires de ces minima est plutôt jeune (les exceptions pouvant être significatives), et souvent isolé. En effet, dans pratiquement tous les pays européens, les bénéficiaires vivant seuls sont en nombre important (entre 57 % et 80 %), et en particulier les familles monoparentales (entre 15 % et 36 %) qui ont généralement à leur tête une femme. Toutefois, dans les pays où la condition d'âge est plus restrictive, en particulier dans certains pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne), les couples avec enfants représentent une proportion majoritaire³ des ménages bénéficiaires.

■ Des minima spécifiques qui n'existent pas dans tous les pays pour les chômeurs, les invalides et les personnes âgées

Quant aux minima visant à répondre à des situations de fragilité spécifiques (vieillesse, handicap...), il n'en existe que dans certains pays pour ce qui concerne le minimum vieillesse (Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Portugal, Suède, Royaume-Uni)

et l'invalidité (Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) (tableau 2). Il est à signaler d'emblée que seul le revenu minimum versé aux adultes aptes au travail 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. L'ouverture de la garantie minimale destinée à couvrir le risque vieillesse s'aligne généralement sur l'âge légal de départ à la retraite dans l'ensemble des États qui l'ont introduite. Le mode de revalorisation de ces prestations est en principe le même que pour celles qui s'adressent aux personnes en âge de travailler, excepté en Espagne qui a prévu cette fois-ci pour le minimum vieillesse un mécanisme d'ajustement à l'évolution des prix à la consommation. Enfin, d'autres catégories de bénéficiaires ont accès à un minimum spécifique, en par-

3. Cette population est toutefois fortement localisée, notamment dans le sud de l'Italie.

IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	AUTRICHE	PORTUGAL	SUÈDE	ROYAUME-UNI
1977	1998-2002	1986	1963	dépend des <i>Lands</i>	1997	1957	1948
<i>Supplementary Welfare Allowance</i>	<i>Reddito Minimo di Inserimento</i>	<i>Revenu minimum garanti</i>	<i>Allgemeine Bijstandwet</i>	<i>Sozialhilfe</i>	Revenu social d'insertion	<i>Ekonomiskt bistånd</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	non	<18ans ;18-24 ans
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
État	État en majorité	État en majorité	État 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	salaire minimum brut	salaire minimum net	taux de bien-être	<i>ad hoc</i>	enquête consommateurs	<i>Index Rossi</i>
1,2	0,2	2,3		0,7	3,1	3,2	3,7
1,8	0,2	3,4		1	4,6	4,6	5,6

ticulier en France (allocation d'invalidité, allocation pour parent isolé, allocation d'insertion, allocation équivalent retraite), en Allemagne (allocation pour les demandeurs d'asile depuis 1993), en Irlande (allocation pour parents isolés dont l'âge des enfants dépasse 18 ans), en Italie (aide octroyée aux réfugiés, aux victimes de catastrophes naturelles, aux étudiants, aux immigrés) ou encore en Autriche (assistance sociale spécifique pour les chômeurs âgés ayant dû faire face à des restructurations). Au Portugal s'ajoutent à ces dispositifs une pension de veuvage et une pension d'orphelin, accessible 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.

UN PROCESSUS CONTINU DE RÉFORMES

Outre les modifications apportées à l'architecture des minima sociaux dans quelques pays, entraînant notamment une modification du nombre de ces

minima (cf. Drees, *Dossiers solidarité et santé*, n°3, 2005), des tendances de fond paraissent se dégager.

■ Le renforcement des politiques d'activation des revenus minima et de suivi des bénéficiaires

Au cours des dernières années, plus d'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 d'insertion 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 une condition d'attribution 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, 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. Certains États membres ont, en outre, durci les conditions d'éligibilité à cette aide ou à l'accès 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 parti-

4

T • 02 nombre et principales caractéristiques des principaux autres minima sociaux

	BELGIQUE	DANEMARK	ALLEMAGNE	ESPAGNE	FRANCE	FINLANDE
Revenu minimum pour personnes âgées	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			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 ans
Revenu minimum pour personnes handicapées	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
Autres		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 : - assistance chômage - parent isolé - invalidité - veuvage - insertion - équivalent retraite	

Sources : diverses sources nationales ; Missoc et OCDE (2004)

ciper à ces programmes. En Suède, les législations de 1998⁴ (Social Services Act) et de 2000, revêtent une portée analogue sans cependant que le régime de contreparties 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 proposé peut voir sa prestation réduite de 30 % ou, s'il a moins de 25 ans, suspendue sur trois mois. À l'instar des structures locales britanniques⁵, certaines agences allemandes de placement (relevant des 69 municipalités sélectionnées à ce jour pour cette réforme) regroupent désormais les missions d'activation et d'administration de l'assistance sociale.

L'Irlande, avec le programme EAP⁶ 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, le Portugal avec la suppression du renouvellement automatique du revenu social d'insertion (RSI), la Suède et l'Espagne participent également, au-delà des différences techniques de mise en œuvre, de cette tendance commune à l'« activation » des dépenses liées aux minima sociaux.

■ La rénovation et l'adaptation aux usagers des dispositifs de minima

Cette orientation observée en Europe 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 d'homogénéiser la situation des couples mariés et de ceux qui ne le sont pas, et de mieux tenir compte de l'évolution des structures familiales. Une nouvelle catégorie a par ailleurs été créée pour prendre en considération les allocataires versant des pensions alimentaires. Enfin, les droits à l'information et les garanties juridiques des usagers ont été renforcés.

En Suède, la nouvelle législation sur les services sociaux, adoptée en 2000, prévoit pour les bénéficiaires, une possibilité de recours juridique (pourvoi 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 à une plus grande célérité dans l'attribution de l'allocation (30 jours) et la mise en place du programme d'insertion (60 jours), tandis qu'au Danemark, le programme récent « Plus de personnes au travail » s'est centré sur le développement des outils d'orientation, de qualification et de formation professionnelle au service des allocataires de minima.

4. 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.

5. HORUSITZKY P., JULIENNE K. et LELIÈVRE M., Drees, *Dossiers Solidarité et Santé*, n°3, juillet-septembre 2005, décrivant le renforcement au Royaume-Uni des fonctions d'activation dévolues à ces agences locales.

6. *Employment Action Plan*.

IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	AUTRICHE	PORTUGAL	SUÈDE	ROYAUME-UNI
oui	oui	non	non	non	oui	oui	oui
		aide sociale	pension universelle	pension universelle			
		majoré	majoré	oui (S)			
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		

■ Une tendance au ciblage et à la diversification des prestations

On relève également depuis quelques années dans certains pays une tendance au ciblage des prestations en direction de certaines catégories de bénéficiaires. Cette tendance est à distinguer des aménagements particuliers, souvent en faveur des jeunes, qui ont de longue date complété dans plusieurs pays les dispositifs généraux de revenus 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 ou handicapés), l'aide sociale de droit commun n'y étant accordée à taux plein qu'aux nationaux autrichiens. Au Portugal, la réforme de 2003

a au contraire 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...

En Allemagne, malgré une loi récente adoptée dans le cadre de la réforme du système de retraites et censée couvrir de manière générale l'ensemble des besoins liés à l'âge ou à la faiblesse des 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 %). Quant aux Pays-Bas, l'accent y a été mis 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.

Dans la plupart des pays, des souplesses ont par ailleurs été introduites afin

de mieux prendre en compte les besoins individuels, au-delà 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'activation sont ou non proposées selon la situation concrète du demandeur et où la signature du « plan d'intégration » accompagnant le versement de l'aide tient également compte de cette situation.

■ La décentralisation

La décentralisation est dans la plupart des pays européens une caractéristique permanente de la gestion des dispositifs de lutte contre la pauvreté. Cependant le rôle des autorités locales a encore eu tendance à se renforcer, là où il jouait déjà un rôle majeur. C'est en particulier le cas 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.

En Italie, le revenu minimum d'insertion expérimenté à grande échelle pendant deux ans à la fin des années 90, puis évalué en 2002 n'a pas été reconduit sous la nouvelle législation. Un rapport d'évaluation a pointé les points forts de cette implantation expérimentale mais également ses faiblesses, pour beaucoup associées aux carences de l'organisation administrative (Saraceno, 2005). La situation apparaît aujourd'hui plus incertaine dans la mesure où si d'un côté, une loi générale portant sur l'assistance et les services sociaux, récemment promulguée, dessine les fondements d'une base légale unifiée pour le revenu minimum d'insertion à partir des « niveaux essentiels d'assistance sociale » (« *livelli essenziali di assistenza sociale* », LIVES) devant servir de référence aux politiques sociales régionales, de l'autre la réforme constitutionnelle mise en place dans son sillage donne les compétences exclusives aux régions dans ce domaine,

6

E•1

Les minima sociaux et leur environnement économique et institutionnel

Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux varie selon les pays en fonction de divers facteurs outre les différences réglementaires entre les systèmes nationaux : la conjoncture économique, l'ampleur des transferts sociaux destinés à la couverture des risques sociaux, le pouvoir d'appréciation et de suivi des autorités locales dans l'attribution des minima, l'importance du taux de non-recours ou encore le nombre de chômeurs découragés.

Ce nombre peut être significativement plus faible dans certains pays parce que la condition d'âge y est plus élevée ou parce que la législation favorise le basculement d'une partie de cette population dans d'autres dispositifs (invalidité, préretraite ou assimilés). La réglementation peut aussi favoriser, toutes choses égales par ailleurs, le maintien dans un régime de chômage indemnisé – du fait d'une durée d'indemnisation longue voire illimitée, ou de l'existence d'« un étage supplémentaire » d'assistance chômage – destinée aux personnes ayant auparavant travaillé. À l'inverse, il peut être plus élevé ailleurs du fait même de la nature universelle de ce minimum, ou ce qui revient au même, parce qu'il constitue en général le seul revenu minimum existant dans ces pays (ou se combinant avec d'autres aides plus spécialisées – Royaume-Uni).

Dans ce paysage général, les articulations entre l'indemnisation du chômage et l'assistance sociale jouent donc un rôle particulièrement important. En effet dans certains pays (Allemagne, Autriche, Irlande, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) il existe des dispositifs d'assistance en faveur des demandeurs d'emploi, à l'instar de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) en France, qui n'impliquent pas forcément l'admission des demandeurs d'emploi de longue durée au dispositif de revenu minimum garanti. Dans d'autres pays (Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg) ce revenu minimum garanti joue de fait le rôle d'une assistance chômage.

affaiblissant par là-même cette possibilité légale. La loi de finances de 2002 ne lève pas l'incertitude, dans la mesure où elle prévoit la possibilité d'un cofinancement partagé avec l'État d'un revenu de « dernier ressort » pour les régions qui souhaiteraient l'introduire...

Le cas espagnol illustre, quant à lui, la variabilité du niveau des minima sociaux d'une province à l'autre induite par la décentralisation intervenue au cours des quinze dernières années. Ainsi dans la province d'Aragon, le niveau des minima représente 51 % du salaire minimum national alors que dans la province de Navarre, ce niveau peut atteindre 65 %.

Les systèmes les plus décentralisés offrent donc des garanties de ressources variables et souvent 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 semble plutôt s'être traduit par un mouvement de convergence vers le haut des politiques régionales d'assistance sociale, par une sorte d'« effet de mimétisme » (Arriba et Moeno, 2005) ⁷.

Cette tendance à la décentralisation peut enfin donner lieu à des allers-retours, comme le montre l'exemple de la Finlande, où existe depuis la fin des années 80, un mouvement de sens contraire, restreignant la marge de décision des communes, traditionnellement forte.

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 mieux les modes de prise en charge collectifs des différents types de situations (handicap, âge, chômage, enfants à charge...).

■ **Le montant des revenus minimums 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 privilégier 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 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 de rémunération sur le marché du travail, comme le salaire minimum lorsqu'il existe, avec parfois en perspective un objectif d'incitation à l'emploi.

Schématiquement, on peut distinguer deux catégories de pays en fonction de la présence ou non d'un salaire minimum⁸, même si les situations restent contrastées au sein de ces deux groupes.

Les pays qui n'ont pas de salaire minimum légal privilégient généralement la référence à des moyens d'existence de base, les législations retenant le plus souvent une liste détaillée d'items entrant dans la composition du « revenu de subsistance », sur la base, 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...). Les prestations d'assistance sociale se composent donc en général dans ces pays d'un montant forfaitaire de base (à partir de niveaux standards nationaux⁹) augmenté d'une assistance financière pour les autres principales dépenses, comme le loge-

ment, pour un montant considéré comme « raisonnable¹⁰ » (Finlande, Suède), ou qui peut prendre la forme de prestations complémentaires spécifiques. Ces dépenses sont souvent évaluées au niveau local. 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).

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 de ce salaire minimum. Il représente 72 % du salaire minimum en 2004 au Luxembourg, soit 999,35 euros mensuels, et environ 63 % du salaire minimum aux Pays-Bas en 2005 (9375 euros par an). Au Portugal, le revenu minimum garanti est actuellement aligné sur la valeur de la pension sociale de retraite du régime non contributif, elle-même égale à la pension sociale d'invalidité, mais la législation prévoyait une convergence progressive du niveau de ces minima vers celui du salaire minimum entre 2003 et 2007. En Irlande ou au Royaume-Uni, la référence au marché du travail n'est pas explicite, comme en Belgique, où les montants initiaux¹¹ sont ceux qui ont été fixés pour le revenu garanti aux personnes âgées.

Par ailleurs, les dispositifs mis en œuvre se distinguent selon qu'ils donnent ou non lieu à des droits associés en matière de logement. En Belgique, en Espagne¹² 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 une aide complémentaire à la location d'un logement selon les ressources du ménage, variant en fonction du loyer et de l'âge des individus. Trois niveaux de prestations existent, en effet, lorsque le loyer excède un loyer standard fixé à

7. 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.

8. 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.

9. Cf. Dossiers Solidarité et Santé, n°3, 2005 pour certaines modalités particulières de fixation de ces montants en Allemagne ou en Autriche.

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

11. À signaler qu'il existe des montants de « minimex » en Belgique spécifiques pour ceux qui travaillent dans un programme d'insertion.

12. Quelques communautés autonomes proposent toutefois cet accès.

166 euros par mois en 2002 pour les moins de 65 ans. En Irlande les bénéficiaires de l'allocation peuvent prétendre à des suppléments liés au logement à hauteur de la valeur du loyer diminué d'un montant forfaitaire d'environ 8 euros par semaine, ainsi qu'à des taux d'intérêts hypothécaires bonifiés en vertu du régime fiscal (« *Mortgage Interest relief* ») ou encore à un dispositif de « loyers différentiels », de niveau local¹³.

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 y a été initialement fixée (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 a été calculé à partir du montant maximum versé au titre des indemnités de chômage : à hauteur de 80 % pour les personnes ayant des enfants (1416 euros mensuels en 2002) et 60 % pour les personnes sans enfants (1066 euros mensuels en 2002). Les bénéficiaires qui supportent des frais de logement particulièrement élevés peuvent recevoir également une aide au logement complémentaire, exonérée d'impôt.

Revenus minima garantis et pauvreté monétaire relative

Le tableau 3 recense les montants de base à taux plein du revenu minimum dont peuvent bénéficier, dans les différents pays européens, 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. Ces montants sont calculés nets de taxation et de cotisations (encadré 2).

La prestation type nette dispensée aux bénéficiaires isolés de l'assistance sociale ou aux couples avec deux enfants représente en 2003 en moyenne européenne respectivement 94 % et 91 % du seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian par unité de consommation (respectivement 79 % et 76 % du seuil de pauvreté fixé à 60 % de ce même revenu médian équivalent) (tableau 3). L'aide globale apparaît plus généreuse pour les familles monoparentales (106 % du seuil de pauvreté défini à 50 % et 88 % d'un seuil à 60 %).

L'examen par pays révèle toutefois 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 personnes isolées apparaît assez nettement supérieur au seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian (122 % en moyenne), et se rapproche du seuil de pauvreté à 60 %. Il en est de même s'agissant des parents seuls ou des couples avec deux enfants dans un nombre plus restreint de pays, et si on s'en tient au seuil de pauvreté à 50 %. Ces pays attribuent en outre des prestations d'assistance sociale sensiblement plus élevées aux parents isolés (117 % en moyenne dans ces mêmes pays) qu'aux couples ayant une charge familiale identique (105 % au seuil de pauvreté défini à 50 % et 93 % en moyenne aux Pays-Bas et en Suède).

Dans les autres pays, les transferts en espèces au titre de l'assistance sociale atteignent plus rarement le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, et ce quelle que soit la composition familiale considérée (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

T
• 03

montants de prestations types d'assistance sociale nettes rapportés aux seuils de pauvreté fixés à 50 % et 60 % du niveau de vie 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%
Irlande	64,6	129	108	55,3	111	92	54,5	109	91
Royaume-Uni	60,0	120	100	55,1	110	92	63,4	127	106
Pays-Bas (2)	67,9	136	113	46,5	93	78	57,0	114	95
Danemark	56,3	113	94	57,8	116	96	67,0	134	112
Finlande	59,2	118	99	53,1	106	89	57,7	115	96
Suède (2)	56,7	113	95	46,5	93	77	50,5	101	84
Allemagne	45,8	92	76	51,1	102	85	59,5	119	99
Autriche	51,1	102	85	51,0	102	85	55,4	111	92
France (2)	49,5	99	83	43,1	86	72	51,4	103	86
Belgique	46,0	92	77	38,4	77	64	50,4	101	84
Luxembourg	51,5	103	86	49,9	100	83	51,2	102	85
Italie (3)	33,8	68	56	39,6	79	66	45,9	92	77
Portugal (3)	25,1	50	42	40,4	81	67	37,3	75	62
Espagne	36,8	74	61	30,1	60	50	36,0	72	60
Moyenne UE-14 (4)	47,2	94	79	45,6	91	76	52,9	106	88

Note : 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 %.

(1) Seuil défini pour différents pourcentages 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 relatives aux revenus médians publiées par Eurostat n'étant pas disponibles au-delà de 2001.

(4) Moyenne UE-14 est une moyenne pondérée des valeurs nationales disponibles sur la base de la population respective de chaque État 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.

Sources : à partir de OCDE (« Benefit and Wages - Country Chapter », 1995 à 2002) et d'Eurostat (DBU PCM, version de décembre 2003).

13. Le Luxembourg, le Royaume-Uni et la France illustrent également la complexité des mécanismes d'attribution d'aides au logement en complément du revenu minimum garanti (Cf. Dossiers Solidarité et Santé, n°3, 2005)

fixés respectivement à 50 % et 60 %). Ils se révèlent être même très éloignés de ces seuils en Espagne, en Italie et au Portugal (72 % en moyenne au seuil défini à 50 % et 60 % en moyenne au seuil fixé à 60 %), où ces dispositifs ont été implantés plus tardivement que dans le reste de l'Europe. En Espagne et en Italie, leur caractère décentralisé se traduit en outre par une marge d'appréciation significative laissée aux autorités locales (aides au logement), l'Italie se caractérisant de surcroît par l'absence de prestations familiales à l'attention des ménages ne percevant pas de revenus d'activité. En Belgique, les prestations types d'assistance sociale sont parmi les moins généreuses des systèmes bismarckiens, dans la mesure où il n'existe pas de droits en matière de logement associés au revenu d'intégration, bien que les bénéficiaires se voient réserver un accès prioritaire au logement social. Il est enfin à noter que les familles monoparentales avec deux enfants à charge sont également généralement plus favorisées dans les pays bismarckiens, et en particulier en Allemagne et en Autriche où il leur est

attribué une aide sociale proche de respectivement 119 % et 111 % du seuil de pauvreté fixé à 50 % de la médiane des niveaux de vie, et de respectivement 99 % et 92 % du seuil de pauvreté à 60 %.

Ces résultats témoignent toutefois d'une combinaison d'aides sociales variable selon les pays (tableau 4) et qui peut par exemple faire varier fortement la proportion des familles monoparentales parmi les bénéficiaires de ces aides.

Minima sociaux et revenus du travail

Les montants des prestations types d'assistance sociale peuvent également être rapportés à différents seuils en matière de revenus du travail [revenus nets des ménages dont l'un des membres est actif et est rémunéré au salaire moyen ouvrier (encadré 2) ; revenus médians équivalents du travail ; salaire minimum] (tableau 5). Cette comparaison permet en effet de suivre d'une part l'évolution du pouvoir d'achat des bénéficiaires de minima sociaux, et d'autre part l'écart généralement existant entre les montants de ces minima et les normes salariales en vigueur, dans

une optique d'incitation au travail.

S'agissant des célibataires sans emploi, le rapport des prestations d'assistance sociale nettes ainsi définies aux revenus nets des ménages d'âge actif (dont l'un est rémunéré au salaire moyen ouvrier dans l'industrie manufacturière) apparaît relativement proches au sein d'un groupe assez important d'une dizaine de pays (Autriche, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Royaume-Uni, 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 semblent s'accorder un nombre significatif de systèmes sociaux tant béve-ridgiens que bismarckiens, malgré l'hétérogénéité de leur conception.

Certains pays se signalent cependant par des prestations d'assistance sociale sensiblement plus élevées que ce niveau « standard ». C'est le cas en particulier des Pays-Bas. Inversement, quelques pays demeurent nettement en retrait (Espagne, Portugal), n'ayant pas mobilisé les ressources publiques nécessaires à un dispositif d'aide sociale aussi protecteur que celui des

structures comparées des prestations types accordées au titre de l'assistance sociale nette en 2002

en %

	Personne isolée		Couple avec 2 enfants				Parent seul avec 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
Irlande	56	44	70	28	-	8	30	0	-	61	9
Royaume-Uni	43	57	61	29	-	10	56	33	-	-	12
Pays-Bas	74	26	71	19	-	9	69	21	-	-	10
Danemark (1)	69	36	72	15	-	13	47	19	-	-	33
Finlande	64	36	62	24	-	14	29	29	-	19	23
Suède (2)	46	54	69	18	-	13	38	22	-	24	16
Allemagne (3)	64	36	78	-	-22	0	76	-	-24	-	-
Autriche	59	41	54	20	-10	17	47	22	-11	-	19
France	61	39	59	31	-	10	52	36	-	-	11
Belgique	100	0	75	0	-	25	75	0	-	-	25
Luxembourg (4)	87	13	75	6	-	18	68	8	-	-	23
Italie	100	0	100	0	-	0	100	0	-	-	0
Portugal	100	0	89	0	-	11	89	0	-	-	11
Espagne	100	0	92	0	-	8	92	0	-	-	8
Moyenne UE-14 (5)	72	28	76	12	-	7	71	14	-	-	8

(*) : 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.

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

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

Source : à partir de OCDE (« Benefit and Wages - Country Chapter », 1995 à 2002).

autres pays. Parmi ces derniers, la Belgique semble faire exception, avec un taux de remplacement des revenus d'activité inférieur à 40 %, découlant de l'absence d'allocations de logement venant compléter le revenu d'intégration garanti. Or, lorsque cette allocation existe, elle dépasse fréquemment¹⁴ 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 se trouvent toutefois que partiellement confirmés. En effet, la prise en compte des prestations familiales ouvre l'éventail des rapports entre les prestations perçues au titre des revenus minima garantis et les revenus nets de référence des ménages dont les membres ont un emploi. Néanmoins les résultats confirment la position de l'Espagne où les prestations d'aide sociale sont les moins élevées, et celle des pays nordiques (Suède, Finlande, Danemark) qui sont en situation inverse.

S'agissant de la même comparaison, effectuée cette fois avec les revenus médians du travail, les situations apparaissent encore plus diverses, une large variété de cas de figures semblant préva-

loir, 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 la France (44 %), de l'Allemagne (46 %), du Luxembourg (48 %), du Royaume-Uni (51 %), de la Finlande (58 %) et de l'Irlande (62 %).

Enfin, si l'on compare, dans une perspective d'incitation au travail, les montants des minima sociaux et ceux des salaires minimaux (le SMIC et ses équivalents étrangers), il apparaît que la majorité des pays offre des prestations de revenu minimum garanti d'un montant supérieur à 50 % du niveau du salaire minimum local (tableau 5). Cette proportion dépassait même en 2004 les 80 % en Irlande et au Royaume-Uni. Toutefois, dans ce dernier pays ce pourcentage élevé peut s'expliquer par le niveau un peu moins élevé du salaire minimum (rendu obligatoire qu'en 1998) malgré la revalorisation significative de celui-ci. 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.

UNE VARIÉTÉ DE DISPOSITIFS QUI NE RECOUPE QU'EN PARTIE CELLE DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

En conclusion, il apparaît donc 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'essaimage d'un dispositif tel que le RMI français et, d'autre part, des recommandations du Conseil européen et de la Commission européenne, qui semblent avoir joué un rôle dans la promotion des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains pays comme l'Espagne et le Portugal.

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)¹⁵, 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.

Simultanément, une tendance concomitante est, depuis les années 90, l'accentuation des politiques d'activation vers l'emploi¹⁶ et de ciblage des prestations en direction de publics prioritaires, selon des voies qui restent toutefois assez diverses selon les pays.

Malgré ces tendances communes d'évolution, il apparaît également que les

T
• 05 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

	Prestations types d'assistance sociale nettes en % du :			
	Revenu net des ménages d'actifs rémunérés au salaire moyen ouvrier dans l'industrie manufacturière en 2002		Salaire minimum en 2004	Revenus médians du travail en 2001
	célibataire	couple avec deux enfants	célibataire	célibataire
Autriche	46	78	n'existe pas	51
Belgique	39	67	51	39
Danemark	50	79	n'existe pas	n.d.
Espagne	27	41	56	33
Finlande	51	85	n'existe pas	58
France	45	70	53	44
Allemagne	52	62	n'existe pas	46
Royaume-Uni	45	73	82	51
Irlande	51	76	85	62
Italie	n.d.	n.d.	n'existe pas	31
Luxembourg	50	78	77	48
Pays-Bas	58	72	80	77
Portugal	24	71	29	24
Suède	51	78	n'existe pas	n.d.

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

14. Les deux exceptions notables étant le Danemark et le Luxembourg.

15. Capucha L., Bomba T., Fernandes R., Matos G., « Portugal - A Virtuous Path Towards Minimum Income ? », dans Ferrera (ed) « Welfare State Reform in Southern Europe - Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece », Routledge.

16. Aust A., Arriba A., « Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s. Toward « activation » ? », article présenté à une conférence ESPAnet à Oxford, les 8-11 septembre 2004.

conceptions adoptées par les différents pays en matière de minima sociaux transcendent la distinction traditionnelle entre systèmes bismarckiens et béveridgiens de protection sociale. 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. Si l'on considère la générosité relative des minima sociaux, à la lumière des barèmes bruts, la géographie sociale des États membres ne recoupe, là non plus, pas nécessairement les principaux idéaux types, confirmant plutôt l'importance de politiques spécifiques existant par exemple en matière de logement ou d'aides aux parents isolés.

L'analyse de la générosité des minima ne peut, enfin, être appréhendée indépendamment de l'articulation de ces dispositifs d'assistance sociale avec

les dispositifs d'indemnisation du chômage. 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 continentaux d'indemnisation du chômage, dans des situations analogues. À l'inverse, en Belgique, l'aide sociale paraît moins élevée, alors que, fait notable, la durée d'indemnisation du chômage est dans ce pays la plus longue d'Europe. ●

E•2

MÉTHODES ET CONCEPTS

Les revenus

• Les **revenus nets totaux** des ménages comprennent les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, 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. Ces revenus observés en 2003 (2002 pour la France, les Pays-Bas et la Suède) proviennent des panels et registres nationaux publiés par Eurostat sur la base d'une définition harmonisée et de la nouvelle enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie des ménages (« SILC, Survey on Income and Living Conditions ») réalisée – à titre encore expérimental – dans six États membres (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg). Pour l'Italie et le Portugal, ces données émanent de la dernière version du panel communautaire des ménages (vague 8 – décembre 2003) et portent sur l'année 2000.

• 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, 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.

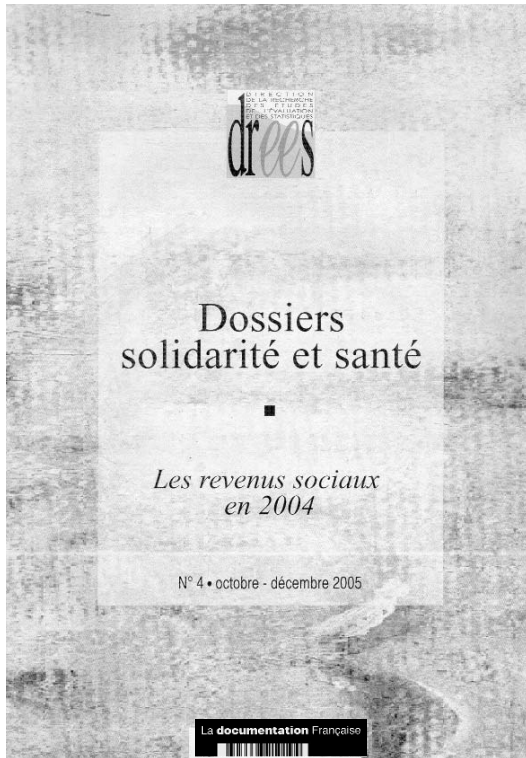
• Les **revenus nets d'une personne isolé qui travaille ou d'un couple marié avec 2 enfants (4 et 6 ans) dont l'un travaille et l'autre est inactif**, correspondent à la configuration type suivante d'un travailleur à plein-temps du secteur manufacturier et rémunéré à 100 % du salaire moyen national ouvrier. Ces revenus (revenus du travail, aides au logement et prestations familiales) sont nets de taxations et contributions, à l'exception des contributions sociales extra-légales versées au secteur privé. Ces revenus nets se réfèrent à l'année 2002 et sont publiés dans « Benefit and Wages-Country Chapter », OCDE.

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. 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).

Prestations types d'assistance sociale nettes

• **Les montants de prestations types d'assistance sociale nettes** observés en 2002 (en 2001 pour l'Italie et le Portugal) sont publiés par l'OCDE (« Prestations et salaires » (OCDE (2004)). Il s'agit des revenus minimums nationaux au taux plein, augmentés des principales aides nationales directes dispensées aux bénéficiaires d'âge actif de l'assistance sociale, comme les aides au logement et à la famille (prestations familiales et allocations destinées aux parents isolés, dispositifs fiscaux compris), à l'exclusion de toute autre aide (en nature, ou sous forme de réduction ou de gratuité tarifaires). Ces montants ont été actualisés à partir de l'évolution des prix à la consommation publiée par Eurostat en 2003 et en 2004. L'assistance sociale en Espagne se réfère à celle en vigueur à Madrid. Les aides au logement dispensées aux bénéficiaires de l'assistance sociale sont calculées sur la base d'un loyer équivalent à 20 % du revenu moyen ouvrier national, pour un logement d'une superficie de 70 m², quel que soit le ménage. Ces aides, dans le cas de l'Autriche, sont représentatives de la situation à Vienne et n'ont pas été retenues par l'OCDE pour l'Italie, où ces prestations sont souvent discrétionnaires. Les montants moyens d'aides au logement observés en Allemagne repris dans cette étude émanent des statistiques officielles allemandes.



DOSSIERS SOLIDARITÉ ET SANTÉ N° 4 OCTOBRE - DÉCEMBRE 2005

A paraître

LES REVENUS SOCIAUX EN 2004

Prix : 11,60 euros (4 numéros par an)

Les Dossiers solidarité et santé
sont diffusés par la Documentation
Française
29, quai Voltaire 75344 - Paris cedex 07

Renseignements,
commande et abonnement annuel au :
01 40 15 70 00

Commande en ligne :
www.ladocfrancaise.gouv.fr

Derniers numéros parus :

• Études diverses
N° 3, juillet-septembre 2005

• Études diverses
N° 2, avril-juin 2005

• Études sur les dépenses de santé
N° 1, janvier-mars 2005

• Les revenus sociaux en 2003
N° 4, octobre-décembre 2004

au sommaire de ce numéro

LES PRESTATIONS DE PROTECTIONS SOCIALES EN 2004

Julien BECHTEL et Michel DUÉE

LES PRESTATIONS FAMILIALES ET DE LOGEMENT EN 2004

Nathalie BLANPAIN

LES ALLOCATAIRES DE MINIMA SOCIAUX EN 2004

Marie AVENEL, en collaboration avec Cécile NABOS

LES RETRAITES EN 2004 : PREMIERS ÉLÉMENTS SUR LA RÉFORME DES RETRAITES

*Alexandre DELOFFRE,
en collaboration avec Cécile NABOS*

Hors dossier

LES PLACES EN MAISONS DE RETRAITE ET UNITÉS DE SOINS DE LONGUE DURÉE : UNE PROJECTION À L'HORIZON 2030

Nathalie DUTHEIL