



**Utiliser des aides sociales pour combattre
la pauvreté et l'exclusion sociale:
examen comparatif des opportunités
et des problèmes**



Utiliser des aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: examen comparatif des opportunités et des problèmes

Rapport européen de synthèse

Matti Heikkilä
et
Susan Kuivalainen

Tendance de la cohésion sociale, n° 3

Les interprétations, opinions et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4937-2
© Conseil de l'Europe, septembre 2002
Imprimé en Allemagne

SOMMAIRE

Avant-propos	7
Remerciements	9
Préface	11
Chapitre 1: Contexte de politique générale	15
Le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale	15
<i>Nature et degré de la pauvreté dans l'Union européenne et dans les pays en transition (PECO)</i>	15
<i>Approche générale de la pauvreté et de l'exclusion dans l'Union européenne</i>	21
<i>Système de protection sociale dans les PECO</i>	28
Pauvreté et stratégies pour lutter contre la pauvreté dans les pays étudiés	32
<i>En conclusion, remarques sur les stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays étudiés</i>	50
Chapitre 2: Existence et utilisation des seuils de pauvreté	53
Fixation de seuils de pauvreté	53
Réalité et utilisation des seuils de pauvreté dans les huit pays étudiés	55
Résumé et conclusions	59
Chapitre 3: Aides sociales pour combattre la pauvreté	61
Connaissances fondées sur des études antérieures	62
Structure et principes de fonctionnement	66
<i>Aide publique générale</i>	68
<i>Aide catégorielle</i>	71
<i>Aides liées et droits associés</i>	74
<i>Parer aux besoins urgents ou exceptionnels</i>	74
<i>Parer aux frais du logement</i>	75
Conditions pour bénéficier de l'aide sociale générale	77

<i>Seuils d'âge minimal</i>	78
<i>Conditions de résidence et de nationalité</i>	78
<i>Evaluation des ressources</i>	80
<i>Disponibilité pour le travail</i>	80
<i>Autres conditions</i>	81
Administration et financement de l'aide sociale	82
Conclusion	83
Chapitre 4: Tester les programmes	87
Utilisation de microsimulations avec des familles types	88
<i>Montants mensuels des revenus minimums garantis</i>	90
<i>Barèmes d'équivalence</i>	93
<i>Composition des revenus minimums garantis</i>	94
Conclusions	96
Chapitre 5: Résumé et conclusions	99
Comment se pose le problème	99
Réponses politiques.....	99
Seuils de pauvreté	100
Les prestations pour lutter contre la pauvreté	101
La libéralité du revenu minimum	101
En résumé	102
Références	103

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableau 1 :	<i>Taux de pauvreté relative dans les pays de l'UE en 1996 et 1997</i>	17
Tableau 2 :	<i>Extension des faibles revenus au début du processus de transition dans certains pays d'Europe centrale et orientale</i>	19
Tableau 3 :	<i>Différentes estimations des taux de faibles revenus dans certains pays d'Europe centrale et orientale au cours des années 1990</i>	20
Tableau 4 :	<i>Couverture et efficacité de l'aide sociale (AS) dans certains pays d'Europe centrale et orientale</i>	30
Tableau 5 :	<i>Indicateurs sélectionnés des politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays étudiés</i>	50
Tableau 6 :	<i>Seuils de pauvreté, incidence de la pauvreté et salaire minimum dans les pays étudiés (valeur monétaire en euros par mois)</i>	59
Tableau 7 :	<i>Prestations non contributives sous condition de ressources, destinées à combattre la pauvreté</i>	67
Tableau 8 :	<i>Caractéristiques essentielles des programmes de revenus minimums</i>	83
Tableau 9 :	<i>Echelles d'équivalence utilisées pour l'aide sociale</i>	93
Tableau 10 :	<i>Composition du revenu minimum garanti global dans cinq pays</i>	95
Tableau 11 :	<i>Analyse de la générosité des systèmes</i>	96
Graphique 1 :	<i>Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis (en euros)</i>	90
Graphique 2 :	<i>Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis (en euros et PPP)</i>	92
Graphique 3 :	<i>Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis pour des familles types selon l'ancienne échelle d'équivalence de l'OCDE</i>	94

AVANT-PROPOS

En tant qu'organisation internationale consacrée à la défense des droits de l'homme et des valeurs fondamentales, le Conseil de l'Europe a fait de la promotion de la cohésion sociale dans tous ses Etats membres l'un de ses buts majeurs.

Dans sa stratégie de cohésion sociale, qui fixe le programme d'action du Conseil de l'Europe dans le domaine social pour les années à venir, le Comité européen pour la cohésion sociale souligne que les régimes de sécurité sociale constituent l'une des expressions institutionnelles les plus fortes de la solidarité sociale et qu'à une époque où de nombreuses questions se posent sur leur structure, développement et financement à venir, toute stratégie de cohésion sociale devrait tendre avant tout à les renforcer.

Dans ce numéro de *Tendances de la cohésion sociale*, l'accent est mis sur ce que l'on qualifie couramment d'aides de dernier recours. Contrairement aux pensions, par exemple, ces aides ne constituent pas le mécanisme de sécurité sociale le plus important en termes économiques, ni ne concernent un grand nombre de bénéficiaires. Toutefois, du point de vue de la cohésion sociale, c'est indubitablement l'un des principaux instruments, car ces prestations visent à subvenir aux besoins des populations les plus défavorisées et les plus vulnérables des Etats providence européens, c'est à dire des personnes qui n'ont pas d'autre soutien ou qui, parce qu'elles disposent de très faibles revenus, dépendent de l'aide sociale pour joindre les deux bouts et participer à la vie de la société.

A l'initiative du Comité européen pour la cohésion sociale, Matti Heikkilä et Susan Kuivalainen ont établi un rapport décrivant les orientations et initiatives prises par les gouvernements pour répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables dans un échantillonnage d'Etats européens. Ce qui est peut-être le plus remarquable dans leurs travaux, c'est que les experts ne s'attachent pas seulement à comparer et à souligner les différences entre les pays d'Europe occidentale traditionnellement qualifiés d'Etats providence mais qu'ils s'intéressent aussi aux pays en transition économique où l'Etat providence est soumis à des réformes de fond et où le problème de la pauvreté est souvent plus aigu qu'à l'Ouest.

Les auteurs examinent des questions telles que les disparités concernant le degré et la nature de la pauvreté en Europe, les réponses politiques, les

seuils de pauvreté, les instruments de lutte contre ce phénomène ainsi que la libéralité et le financement des systèmes en vigueur.

Voici donc le troisième volume de la série de publications *Tendances de la cohésion sociale* lancée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGIII) pour créer un espace d'observation et d'analyse de l'évolution des questions relatives à la cohésion sociale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Gabriella Battaini-Dragoni

**Directrice générale de la cohésion sociale
Conseil de l'Europe**

REMERCIEMENTS

En novembre 2000, le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) du Conseil de l'Europe a constitué un groupe de travail chargé d'étudier le rôle des aides sociales dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains pays membres de l'Organisation. Le but commun des programmes d'aide sociale est d'assurer un niveau de vie décent à la population, mais certaines prestations prévues dans ces programmes visent plus particulièrement à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. La protection sociale en général, et en particulier ces prestations, ont un effet stabilisateur non négligeable sur la société. Analyser la protection sociale et son efficacité dans la lutte contre la pauvreté est donc une tâche utile pour le Conseil de l'Europe, qui s'est clairement engagé à promouvoir la cohésion sociale et la stabilité démocratique. Le Comité a estimé aussi qu'il était opportun de créer ce groupe de travail sur la protection sociale et son impact sur la pauvreté dans des Etats membres du Conseil de l'Europe – dont certains n'ont jamais fait l'objet d'études de la part de l'OCDE ou de l'Union européenne – car il pourrait enrichir de manière considérable le débat actuel sur les moyens de lutter contre la pauvreté en Europe.

Pour réaliser l'étude définie par le secrétariat de la Direction générale de la cohésion sociale, le CDCS a décidé de faire appel à des experts «locaux» connaissant bien les modèles sociaux scandinaves, anglo-saxons et sud-continentaux et à des représentants des pays d'Europe orientale. L'étude a porté sur les huit pays suivants : Finlande, Belgique, France, Irlande, Malte, Lettonie, République tchèque et Bulgarie.

Le projet a été géré par le Secrétariat du Conseil de l'Europe et la Direction générale de la cohésion sociale. Ont supervisé et dirigé le travail M^{me} Gilda Farrell, chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale, et M. Rickard Sandell, administrateur.

Le Secrétariat a invité trois experts indépendants, M. Jean-Louis Vidana, M. Brian Nolan et M. Matti Heikkilä à définir le plan de l'étude et le mandat du groupe lors d'une réunion en 2000. L'étude globale de l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe a ensuite été confiée à M. Matti Heikkilä et à M^{me} Susan Kuivalainen. Le groupe d'étude au complet s'est réuni deux fois à Strasbourg pendant le déroulement du projet. Le présent rapport est une synthèse des rapports rédigés et remis par les correspondants

des huit pays. La révision linguistique du rapport a été effectuée par M. Richard Burton. Les rapports de chaque pays existent sous forme de documents de travail. Le Secrétariat remercie de leurs précieuses contributions tous les experts et correspondants qui ont participé au projet.

PRÉFACE

Le projet *Utiliser des aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: examen comparatif des opportunités et des problèmes*, comportait cinq grands volets. Premièrement, nous avons examiné la nature et l'ampleur de la pauvreté matérielle dans chacun des huit pays considérés. Le fait de nous concentrer sur l'évolution récente de la pauvreté s'est révélé particulièrement utile dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale car, dans la plupart de ces pays, les premières années de la transition ont été douloureuses sur le plan social et ont provoqué une détérioration évidente de la qualité de la vie. Deuxièmement, nous avons étudié les réponses politiques apportées au problème de la pauvreté: comment les gouvernements définissent-ils et traitent-ils le problème des bas revenus et de l'exclusion sociale, et pourquoi ont-ils adopté une approche plutôt qu'une autre? Troisièmement, nous avons répertorié les définitions de la pauvreté, ses différents seuils et l'utilisation qui en était faite dans les politiques actuelles. Le quatrième volet, d'ordre général, concerne les variations dans les transferts sociaux, c'est-à-dire dans les prestations sociales destinées à prévenir ou alléger la pauvreté et les difficultés matérielles. L'idée était de voir s'il émergeait dans ces pays des schémas cohérents en termes d'aides liées à des conditions de ressources et financées par des régimes d'assurance et/ou par l'impôt. Il s'agissait ici d'analyser les structures du revenu minimum garanti. Le cinquième et dernier volet traite de l'efficacité des programmes d'aides pour la réduction de la pauvreté. Cette tâche a représenté un véritable défi tant sur le plan technique que par la difficulté d'obtenir des données appropriées. Dans le rapport d'ensemble (Kuivalainen et Heikkilä, 2001), des efforts ont été faits pour étudier la macroefficacité de transferts utilisant le calcul des revenus de transfert à toutes les étapes. On a demandé aux correspondants des différents pays d'évaluer la libéralité des systèmes de revenu minimum par rapport aux salaires moyens et faibles et les seuils nationaux de pauvreté pour plusieurs types de ménages préalablement définis.

Le présent rapport de synthèse repose essentiellement sur les contributions d'experts nationaux (ou de correspondants). De récents rapports de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, du PNUD et de la Banque mondiale ont fourni des sources d'information complémentaires, surtout pour le premier chapitre traitant du contexte général de la politique sociale. Les experts sont responsables de la fiabilité des informations présentées dans les descriptions se rapportant à leur pays.

Liste des experts :

- M^{me} Sophie Molinghen, sociologue, conseillère au ministère fédéral belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement ;
- M. Jean-Louis Vidana, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France ;
- D^r Ann Lavan, University College, Dublin, Irlande ;
- M^{me} Olivia Galea-Seychell, Research and Policy Development Executive, Malte ;
- M^{me} Raita Karnite, directrice de l'Institut d'économie politique, Académie des sciences, Lettonie ;
- M^{me} Marketa Vylitova, chercheur, Institut de recherche pour le travail et les affaires sociales, République tchèque ;
- Professeur Krassimira Sredkova, faculté de droit, université de Sofia, Bulgarie ;
- D^r Matti Heikkilä, STAKES (Centre de recherche et de développement pour la santé et l'aide sociale), Finlande.

La structure de ce rapport de synthèse se présente comme suit :

Le premier chapitre étudie la nature et l'étendue de la pauvreté dans les pays européens occidentaux et les Etats en transition. Nous y abordons également les différentes typologies d'Etat providence et essayons de positionner les pays étudiés en fonction des ambitions particulières de leurs politiques de protection sociale. Etudier et décrire les approches particulières que les pays ont adoptées pour lutter contre la pauvreté et les bas revenus est un élément essentiel de ce chapitre, qui se conclut par un court résumé.

Le chapitre 2 s'intéresse plus particulièrement aux seuils de pauvreté. Il s'agit de savoir s'il y a une ou plusieurs définitions de la pauvreté, et une vision cohérente des faibles revenus qui serait en usage sur le plan officiel et servirait de base pour fixer des niveaux d'aide minimaux.

Le chapitre 3 analyse les principales aides sociales destinées à prévenir ou à alléger la pauvreté. L'accent y a été mis sur les prestations versées sous condition de ressources, qui composent le revenu minimum garanti dans chaque pays.

Le chapitre 4 s'attache à comparer l'efficacité et la libéralité des systèmes de revenu minimum en usage. La méthode utilisée est une forme de microsimulation : le fonctionnement et les résultats des différents régimes sont testés pour des familles types et des situations données.

Le dernier chapitre résume les précédents, tire des conclusions et rappelle les principales découvertes et observations présentées.

Quant à la division du travail entre les auteurs, Matti Heikkilä a écrit les deux premiers chapitres, et Susan Kuivalainen les deux derniers.

CHAPITRE 1: CONTEXTE DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Ce chapitre se présente comme suit: tout d'abord un bref aperçu du degré et de la nature de la pauvreté et de l'exclusion sociale vue dans leur ensemble. Il sera d'abord question des Etats providence les plus «évolués» de l'Europe de l'Ouest, qui se situent à l'intérieur de la région de l'Union européenne, puis des économies en transition que l'on désigne sous le nom de pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Après ce rapide survol, nous parlerons des grandes orientations. Bien que tous les pays de l'Union européenne aient leurs propres politiques et conceptions face à la pauvreté, nous étudions les tendances les plus générales qui s'expriment dans les documents de l'Union européenne sur le sujet. A ce stade, sont abordés également les problèmes du revenu minimum et des fonctions de base de l'aide sociale. Afin de faciliter la compréhension de la manière dont les divers pays traitent le problème de la pauvreté, nous présentons les typologies les plus récentes et les plus couramment utilisées des divers regroupements d'Etats providence. Puis nous réservons une grande place aux modèles émergents de protection sociale adoptés dans les pays en transition. C'est un point important, car les principaux modèles de protection qui ont vu le jour dans ces pays depuis le début des années 1990 déterminent en partie les options et priorités données à différents groupes sociodémographiques à risques.

Jusqu'à-là, les pays sont traités par groupes; les observations sont présentées globalement pour les Etats d'Europe occidentale – essentiellement des pays de l'Union européenne – et les Etats qui ont connu une expérience récente de transition économique et politique. Les données utilisées sont surtout secondaires, c'est-à-dire tirées de la littérature disponible, relativement récente et abondante, surtout en ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale. La dernière partie du chapitre se concentre sur les rapports fournis par les correspondants de huit pays.

Le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Nature et degré de la pauvreté dans l'Union européenne et dans les pays en transition (PECO)

D'après le dernier rapport (2001) d'Eurostat et de la Commission européenne, environ 17% des citoyens de l'Union européenne vivent dans la pauvreté. Dans cette estimation, le seuil de pauvreté est fixé à 60% du revenu moyen national de 1996. La proportion de personnes pauvres est

relativement élevée (plus de 20%) en Grèce et au Portugal, et basse au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche et en Suède. En général, il apparaît que les revenus insuffisants sont fortement liés à une inégalité générale des revenus : dans l'Union européenne, elle est relativement élevée dans les pays du Sud (méditerranéens), au Royaume-Uni et en Irlande. Cette inégalité est la plus réduite en Autriche et dans les pays scandinaves.

Il est important de noter ici qu'Eurostat a ajusté sa précédente définition du seuil qui est passé de 50% à 60% du revenu moyen national, ce qui révisé à la hausse l'estimation des revenus trop faibles. Autre conséquence de ce changement : dans les discours « officiels », le terme de pauvreté est le plus souvent remplacé par celui de « revenus insuffisants ».

Le taux de pauvreté de 17% représente 61 millions de personnes. D'un point de vue démographique, en Europe occidentale, trois types de ménages semblent davantage exposés à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne ou à une insuffisance de revenus : les parents célibataires avec des enfants à charge (taux de pauvreté, 36%), les femmes seules (26%) et les familles avec trois enfants à charge ou plus (25%).

Le taux de pauvreté chez les enfants est de 21%, ce qui les place également au-dessus de la moyenne. Les estimations de la pauvreté chez les enfants dépassent celles des personnes autour de la cinquantaine dans tous les pays de l'Union européenne, à l'exception du Danemark. Le taux de pauvreté de 45% relevé chez les enfants de familles monoparentales est particulièrement élevé – un enfant sur neuf (enfants pauvres et non pauvres confondus) vit dans une famille monoparentale, et 23% de tous les enfants pauvres vivent dans un foyer monoparental.

Dans certaines régions de l'Union européenne la pauvreté frappe également les personnes âgées, puisqu'elles présentent un risque assez élevé dans la moitié environ des Etats membres. Les plus exposées sont les personnes de plus de 65 ans en Grèce (33%) et au Portugal (35%).

Les chômeurs représentent un groupe à risques évident en termes de faibles revenus et de pauvreté. Dans la région européenne environ 40% des personnes au chômage ont des revenus inférieurs à 60% du revenu moyen national. Cette proportion dépasse 50% au Royaume-Uni. Au Royaume-Uni et en Irlande, les chômeurs ont huit fois plus de risques d'avoir de faibles revenus que la moyenne.

Nous avons également étudié ce que recouvre exactement la dénomination « faibles revenus ». L'estimation de la divergence entre le niveau des revenus des pauvres et le seuil de pauvreté – l'indice volumétrique de

pauvreté – éclaire la véritable dimension de la pauvreté attribuée aux « faibles revenus ». En 1996, les personnes qui se situaient sous le seuil de pauvreté défini par 60% de la valeur moyenne disposaient, par ménage, d'un revenu équivalent à 30% de moins que la moyenne pondérée du seuil de pauvreté.

Le degré de pauvreté est une chose; mais il faut également connaître sa persistance. En 1996, environ 7% des habitants de l'Union européenne (25 millions de personnes) vivaient depuis au moins trois ans dans un ménage à faibles revenus. Cela représente 42% de tous ceux qui vivaient dans la pauvreté en 1996. Le taux de ce type de pauvreté persistante varie de 3% au Danemark et aux Pays-Bas à 10% en Grèce et 12% au Portugal. Dans l'ensemble, la pauvreté de longue durée est surtout courante dans les pays méditerranéens.

La perception de la pauvreté tend naturellement à être plus douloureuse si elle est liée à d'autres problèmes ou échecs qui touchent le bien-être individuel. Cet aspect des choses correspond également à la définition sociologique actuelle de la pauvreté, considérée comme une des dimensions de privations multidimensionnelles. D'après les données du PCM, les personnes dont les revenus se situent au-dessous du seuil de pauvreté, établi à 60% du revenu moyen national, sont confrontées à pratiquement trois fois plus de problèmes que le reste de la population. Concrètement, cela signifie qu'un tiers des pauvres connaissent des difficultés dans plus d'un domaine, alors que ce chiffre est de 13% seulement pour le reste de la population. Chez les personnes pauvres, celles chez qui la pauvreté persiste (au moins trois ans) sont encore plus exposées aux difficultés et aux problèmes de toutes sortes.

Pour finir, voici les taux les plus récents de faibles revenus dans les pays de l'Union européenne, parmi lesquels figurent quatre pays étudiés dans ce rapport. Les statistiques suivantes sont basées sur les données d'Eurostat pour 1996 et sur la récente communication de la Commission concernant les plans d'action nationaux (PAN) des Etats membres, publiée en 2001 pour l'année 1997.

Tableau 1. Taux de pauvreté relative dans les pays de l'UE en 1996 et 1997 (60% du revenu moyen national; les pays étudiés sont en gras)

Pays	1996	1997
EU-15	17	18
Belgique	17	15
Danemark	11	8
Allemagne	16	14

Pays	1996	1997
Grèce	21	22
Espagne	18	19
France	16	17
Irlande	18	20
Italie	19	19
Luxembourg	12	–
Pays-Bas	12	13
Autriche	13	13
Portugal	22	23
Finlande	8	9
Suède	14	12
Royaume-Uni	19	22

Sources: Pour 1996, *La Situation sociale dans l'Union européenne*, Eurostat 2001, Annexe 1 ; pour 1997, Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, Parlement européen, Comité économique et social et Comité des régions, Projet d'exposé sur l'évolution de la situation sociale.

Dans les PECO¹

Dans les économies en transition les faibles revenus sont un phénomène frappant et assez nouveau. Avec le socialisme, la pauvreté due au chômage était pratiquement inexistante puisque les politiques et les institutions socialistes promouvaient le plein emploi. Les lois exigeaient que toute personne en bonne santé travaille, et elles restreignaient les droits de licenciement des entreprises nationalisées. Il était également dans l'intérêt économique des entreprises d'accumuler de la main-d'œuvre, et les incitations au travail ne manquaient pas. C'est par le travail que l'on profitait d'avantages permettant d'améliorer son niveau de vie. Au salaire, le système socialiste ajoutait le revenu social ; les citoyens avaient accès à des services sociaux et à des avantages matériels à des prix inférieurs à ceux du marché, ce qui était particulièrement intéressant pour le logement. Les clés essentielles de conditions de vie correctes résidaient donc dans le travail obligatoire, une consommation subventionnée et des services à bas prix. Sous le socialisme, le rôle du revenu social était disproportionné comparé à celui des économies de marché (PNUD, 1998).

La pauvreté dans les économies socialistes, là où elle existait, était liée à la médiocrité des salaires. Les planificateurs fixaient des salaires peu élevés pour inciter les femmes à travailler. Ce qui donnait une concentration de ménages aux revenus relativement peu élevés.

1. Ici, les principales sources sont le *Rapport sur la pauvreté dans la transition* du PNUD, 1998, et Katherine Duffy, *Opportunités et risques : les tendances de l'exclusion sociale en Europe*, rapport final du projet HDSE, Conseil de l'Europe, 1998.

Depuis que le processus de transition a commencé, il y a une dizaine d'années, l'étendue et la nature de la pauvreté ont radicalement changé. La pauvreté dans les économies en transition a été en grande partie provoquée par le sous-emploi. Plusieurs orientations dans le processus de transition en sont la cause, les plus importantes étant la libéralisation des prix, la privatisation, la décentralisation du commerce extérieur et intérieur, l'adoption de nouveaux codes du travail qui permettent le licenciement des travailleurs (en surnombre) et la réduction des subventions pour les entreprises non rentables. Dans les PECO, pauvreté et chômage sont donc étroitement liés.

Cependant, la pauvreté n'est pas limitée aux sans-travail. Dans les économies en transition (tout comme ailleurs), elle est aussi la conséquence de salaires trop bas par rapport aux prix des produits de base et des services. Là encore, il existe plusieurs facteurs et processus sous-jacents. Comme nous l'avons déjà mentionné, les bas salaires faisant partie du legs socialiste, une bonne partie des ménages se sont retrouvés à la limite du seuil de pauvreté. Au début de la libéralisation du marché, ils ont été gravement pénalisés quand les prix (et les salaires) ont commencé à être libérés.

Dans les économies en transition, la baisse des salaires réels a également contribué à la pauvreté. Les augmentations de salaires n'ayant pas rattrapé l'inflation, le pouvoir d'achat des ménages s'est affaibli et les risques de misère ont augmenté (PNUD, 1998, 141). Les faibles revenus sont souvent liés à un emploi à temps partiel ou à un licenciement sans indemnités.

Quant aux statistiques plus précises sur la pauvreté dans les PECO, nous illustrons tout d'abord l'accroissement rapide de la pauvreté qui a eu lieu au début du processus de transition dans toute la région d'Europe centrale et orientale au début des années 1990 (chiffres tirés de PNUD, 1998, annexe statistique).

Tableau 2. Extension des faibles revenus au début du processus de transition dans certains pays d'Europe centrale et orientale

Pays	Indice de pauvreté (% de la population)	
	Fin années 1980	1993/1994
République tchèque	0	1
Hongrie	1	3
Pologne	6	19
Slovaquie	0	1
Moyenne en Europe centrale	1,8	6

Pays	Indice de pauvreté (% de la population)	
	Fin années 1980	1993/1994
Bulgarie	2	33
Roumanie	6	39
Moyenne en Europe de l'Est	3	34,5
Estonie	1	40
Lettonie	1	25
Lituanie	1	46
Moyenne des Etats baltes	1	37

Le tableau 2 confirme le fait, précédemment établi, qu'au cours de la période socialiste la pauvreté était quasiment inexistante. Depuis lors et à court terme, elle s'est répandue de manière fulgurante dans certains pays, mais pas dans tous. L'augmentation la plus forte a été constatée en Pologne, en Bulgarie, en Roumanie et dans les trois Etats baltes. Il est cependant probable que ces chiffres comportent d'importantes marges d'erreur.

Se faire une idée plus précise de la pauvreté due à des revenus insuffisants dans les PECO n'est pas une tâche facile, car les situations évoluent et les sources statistiques aussi. Les estimations suivantes proviennent essentiellement de trois sources : les bases de données du Luxembourg sur les revenus (LIS), le rapport CONSENSUS de l'Union européenne (2000) et Milanovic (1998).

Tableau 3. Différentes estimations des taux de faibles revenus dans certains pays d'Europe centrale et orientale au cours des années 1990

	LIS 50% des valeurs moyenne	CONSENSUS Taux national de pauvreté	Milanovic
République tchèque	2,3	3,9	
Bulgarie		26,1	14,6
Lettonie		21,4	21,7
Hongrie	10,1	14	4
Pologne	11,6	14	19,9
Estonie		30,5	37,2
Lituanie		16,6	30
Roumanie		19,6	59

Sources : LIS, taux relatifs de pauvreté pour la population totale. Années de référence : HON 94, TCH 92, POL 95 ; CONSENSUS 200 TCH : 50% du revenu moyen (96), BUL (96),

LET: 50% du revenu moyen, HON: 50% du revenu moyen (96), POL: 50% des dépenses moyennes (96), LIT: 50% des dépenses moyennes (97), ROU (96); MILANOVIC, 1998. Pourcentage d'individus disposant d'un revenu inférieur à quatre dollars US par personne et par jour. TCH (93), BUL (93), LET (95), HON (93), POL (93), EST (95), LIT (94), ROU (94).

Approche générale de la pauvreté et de l'exclusion dans l'Union européenne

Nous examinerons brièvement ici trois problèmes essentiels. Tout d'abord nous donnerons une vue d'ensemble de l'approche de la politique de protection sociale en Europe occidentale, c'est-à-dire de la manière dont l'Union européenne traite le problème de l'inégalité des revenus, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Puis, nous nous concentrerons sur le problème du revenu minimum et de l'aide sociale. Enfin, nous nous pencherons sur l'identification de différents types ou régimes d'Etats providence européens. Tout cela servira de toile de fond à l'étude de la mise en œuvre de la politique des cinq pays considérés.

Stratégie générale déterminée par l'emploi

Ces dernières années ont vu s'exprimer diverses inquiétudes, aux niveaux européen et nationaux, sur l'augmentation du chômage, la pauvreté économique et l'exclusion sociale. En même temps certains macrochangements n'ont cessé de restreindre la capacité des pays à financer leurs systèmes d'aide sociale (Cousins, 1997, 1). Ces tendances ont donné lieu à un discours plus explicite sur les politiques «actives». Des demandes clairement exprimées pour des politiques de l'emploi et de protection sociale plus «actives» signifient que, jusqu'à présent, une bonne partie des programmes et des stratégies existantes ont en réalité mené à une dépendance accrue vis-à-vis de l'Etat providence.

Le concept de politique dynamique est largement utilisé dans les rapports de l'Union européenne et de l'OCDE ainsi que dans ceux traitant des politiques des différents pays. Dans sa communication intitulée *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, la Commission européenne (1997) a mis l'accent sur deux principes devant guider les futurs travaux de réforme: mieux harmoniser les systèmes de protection avec le travail, et envisager la protection sociale comme un facteur productif au sein de l'économie générale. Ces aspirations s'inspirent en fait de deux conceptions assez familières de l'aide sociale et de l'économie générale. Il est admis qu'un système d'aide sociale généreux dissuade les gens de trouver du travail et qu'il gêne ou entrave l'efficacité économique.

Les dernières dispositions de l'Union européenne contre l'exclusion sociale et la pauvreté ont été prises par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et par le Sommet de Nice en 2000. Tout en soulignant la nécessité d'une «économie la plus compétitive possible», elles fixaient un nouvel objectif stratégique pour 2000-2010 qui visait une plus grande cohésion sociale. Le but essentiel de cette stratégie était donc de moderniser le modèle social européen, d'investir dans les personnes et de combattre l'exclusion sociale. Les engagements du Conseil de Lisbonne impliquaient une nouvelle «méthode ouverte de coordination» visant à combiner deux outils: les plans d'action nationaux (PAN) pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, et les programmes d'action communautaires pour encourager la coopération afin de combattre l'exclusion. Le Conseil de Nice a adopté des «objectifs multidimensionnels» dans la lutte contre l'exclusion sociale – soulignant entre autres choses que les systèmes de protection sociale devaient être aménagés afin de pouvoir «garantir l'accès à toutes les ressources nécessaires permettant de vivre dignement». Les documents officiels de Nice soulignent également que certains groupes sont plus vulnérables, à savoir les personnes menacées de pauvreté persistante, les enfants et les habitants des quartiers marqués par l'exclusion et les privations. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Union européenne a également lancé un nouveau programme d'action pour promouvoir la coopération entre les Etats membres afin de combattre l'exclusion sociale. Il sera appliqué de 2002 à 2006 et coûtera environ 75 millions d'euros.

On peut voir dans les PAN antipauvreté des mesures parallèles aux PAN pour l'emploi élaborés par les Etats membres au cours des ans. Les PAN antipauvreté couvrent une période de deux ans, et le premier rapport européen qui en est sorti devrait être adopté par le Conseil de Laeken à la fin de 2001. Bien que ces plans d'action reflètent les derniers objectifs politiques des différents pays, nous n'avons pas été en mesure d'analyser ces documents pour les quatre pays de l'Union européenne pris en compte dans ce rapport.

La réussite la plus marquante des aides sociales et de toute la mécanique de redistribution (impôts compris) est leur impact sur la réduction de la pauvreté. On peut l'évaluer en comparant les taux de pauvreté avant et après les transferts sociaux. D'après Eurostat et la Commission européenne (2001), les aides sociales ont réduit le nombre de personnes pauvres dans tous les Etats membres, mais dans des proportions très variables. Cette réduction, à savoir la redistribution qui s'est opérée grâce à l'Etat providence, a été la plus faible en Grèce, en Italie et au Portugal (moins de 20%), alors qu'elle a, dans les autres Etats membres, dépassé

les 25%. Au Danemark, elle est environ des deux tiers. L'Irlande et le Royaume-Uni ont les taux de pauvreté avant transferts les plus élevés de l'Union européenne, et les inégalités se sont maintenues à un niveau plus élevé que la moyenne communautaire, même après les transferts²

L'approche de la politique sociale actuelle adoptée par l'Union européenne peut se ramener à un triangle qui relie la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale. Pour se renforcer mutuellement, ces trois politiques doivent être en interaction maximale. Selon les secteurs, les objectifs sont la compétitivité et le dynamisme (économie), le plein emploi et de bonnes conditions de travail (emploi), une meilleure cohésion et qualité de la vie sociale (assurances sociales). Dans la vision actuelle, la politique de protection sociale est donc étroitement liée à l'emploi et à la compétitivité au sens large, dans le monde entier.

Plus concrètement, on pourrait conclure qu'un remarquable consensus politique semble prévaloir quant à la nécessité de mesures permet tant à l'ancienne politique passive, orientée sur le soutien du revenu et créatrice de dépendance, d'évoluer vers une politique favorisant l'action, la mise en valeur de ses capacités et incitant au travail. Comme de nombreux auteurs l'ont fait remarquer (Cousins, 1997, 4; Geldof, 1999), cette nouvelle approche politique est très théorique. Il existe cependant des analyses nettement moins systématiques qui étudient de « nouvelles mesures d'activation », les moyens de leur mise en œuvre et les effets qu'elles produisent. Il est communément admis qu'au cours des années 1960 et 1970, l'évolution relativement favorable des marchés du travail et des économies nationales a entraîné une demande de droits sociaux et orienté les systèmes d'aide sociale existants vers plus de passivité, de générosité et de tolérance. Quant à la surenchère des exigences de politiques actives, elle se détache sur fond d'économie globale et de doctrines économiques en pleine évolution.

Certains auteurs estiment aussi que même si la dynamique de l'« activation sociale » en tant que mode de réintégration est un facteur positif, elle implique plusieurs risques – enrégimenter les personnes, passer des contrats sur des bases arbitraires, considérer le chômage comme un phénomène individuel et non collectif, etc. (Geldof, 1999). Il se peut aussi que la nouvelle politique renforce le marché des emplois mal rémunérés et le travail marginal. De plus, dans de nombreux programmes d'activation, l'intérêt de la

2. Les estimations de personnes à faibles revenus (dans un but comparatif) ont été faites avant et après les aides sociales à l'exclusion des pensions (les pensions sont incluses avant et après).

société pour l'individu en difficulté décline dès qu'on lui a trouvé un premier stage en entreprise, même s'il ne s'agit que d'une solution à court terme.

Revenu minimum garanti comme moyen de prévenir la pauvreté

Dans un contexte international, il y a deux objectifs à l'aide sociale : la prévention des privations matérielles extrêmes et le maintien de l'intégration en empêchant l'exclusion sociale et la marginalisation.

En ce qui concerne le premier point, la prévention des privations extrêmes chez les sans-ressources, presque tous les pays de l'Union européenne (à l'exception de la Grèce) semblent avoir aujourd'hui un programme qui vise cet objectif. Il reste cependant un problème majeur qui consiste à tenter de définir, en termes opérationnels, quel niveau minimal de bien-être on cherche exactement à garantir (Veit-Wilson, 1998). Les estimations varient d'un pays à l'autre et même à l'intérieur d'un même pays. Dans certains contextes, on utilise des enquêtes sur le budget des ménages ou d'autres « mesures du coût de la vie ». La définition et la mesure de la pauvreté ou de l'inégalité posent des problèmes techniques. Il faut, avec des barèmes d'équivalence sophistiqués, prendre en compte des ménages (unités bénéficiaires) de différentes tailles et compositions. Concentrer des ressources sur des catégories spécifiques, puis contrôler/évaluer l'efficacité du transfert des ressources et ce qui en résulte pour les bénéficiaires, représente des défis majeurs aussi bien pour les dirigeants que pour les chercheurs.

Le deuxième objectif de tout système de revenu minimum est d'éviter la marginalisation sociale et l'exclusion. Depuis dix ans, on a beaucoup discuté et écrit sur le sujet (Ditch, 1999). Eardley *et al.* (1996) ont fait observer dans leur étude portant sur vingt-quatre pays que, dans la plupart des cas, l'intégration sociale est un objectif explicite du programme d'aide sociale. Bien que les deux fonctions de base – le soulagement de la pauvreté et la prévention de l'exclusion – soient logiquement compatibles, la pauvreté économique précède souvent l'exclusion (Kuivalainen, 2000). Historiquement, au Royaume-Uni, la prévention ou le soulagement de la misère ont été plus importantes que la promotion de l'intégration. Selon Ditch (1999a), la politique du revenu minimum a consisté davantage à soulager la pauvreté absolue qu'à atténuer la pauvreté relative ou l'exclusion.

La promotion de l'intégration sociale peut être envisagée de deux façons, positive ou négative. Soit on prend des mesures qui encouragent et facilitent activement l'épanouissement individuel, le développement et l'intégration sociale (liés aux notions de cohésion sociale, solidarité et stabilité),

soit on prend des mesures pour réduire au maximum les facteurs qui incitent à ne pas occuper d'emploi rémunéré, à ne pas assumer son indépendance et ses responsabilités individuelles (ou familiales). Les dirigeants qui visent l'«épanouissement individuel» mettent l'accent sur l'éducation, l'apprentissage, les services et les centres sociaux. Ceux qui veulent réduire les facteurs de démotivation se concentrent sur les conditions d'éligibilité, la modulation de l'aide sociale en fonction des revenus, les possibilités (et leur coût) de travail à temps partiel ou à temps plein (Ditch, *op. cit.*).

Finalement, si on considère la quasi-totalité des systèmes de tous les pays sans tenir compte des objectifs politiques, on constate que le souci général a été de contenir ou de ramener les dépenses globales de l'aide sociale à un niveau qui permette de les financer sans mettre en danger le consensus requis pour le financement des programmes de protection sociale. Il est clair que les changements de politique sont dus à des contraintes économiques.

Les régimes d'aide sociale de l'Etat providence

Quand on aborde le sujet des typologies d'Etat social, il faut d'abord examiner l'infrastructure de base de la politique d'aide sociale dans un pays donné, puis se pencher sur les mesures concernant les marginaux non couverts par le système principal. D'où il ressort que deux questions doivent être abordées préalablement. Premièrement, laquelle des trois principales sources de prestations sociales (l'Etat, le marché ou les réseaux et la famille/la société civile) est considérée comme l'élément central? Deuxièmement, le modèle de politique sociale met-il prioritairement l'accent sur le maintien du revenu ou sur la prévention de la pauvreté? La première option se rapporte au système fondé sur l'emploi (inspiré de Bismarck), la deuxième au modèle fondé sur la citoyenneté (inspiré de Beveridge). C'est seulement à partir de ces différenciations que l'on pourra définir l'espace et le rôle des politiques de revenu minimum.

Une compréhension moderne de la politique sociale se réfère à trois moyens d'action essentiels. La politique sociale s'efforce d'être le résultat d'une action politique collective visant à rééquilibrer la répartition des ressources qui résulte des forces du marché, et son objectif fondamental est de faire en sorte que les individus soient moins dépendants du marché. Ces deux typologies classiques, qui s'inspirent de Bismarck et de Beveridge, sont encore d'actualité pour comprendre les choix de l'Occident et de l'Europe orientale en matière de politique sociale.

Avec le modèle « bismarckien » (allemand) l'objectif est le maintien du revenu ; les aides sont donc essentiellement liées aux salaires. Le droit aux prestations est surtout fonction des antécédents professionnels et des cotisations versées. Ce modèle, étroitement lié à l'emploi, est dominant dans la plupart des pays d'Europe occidentale et a aussi une nette influence sur la politique de l'Union européenne. Donc, dans l'Union européenne, la majorité des systèmes est basée sur les cotisations, bien qu'il n'y ait jamais de système « pur » d'aucun des deux types. Comme nous le montrerons plus loin, le modèle « Bismarck » a également été adopté dans la plupart des PECO. Du point de vue de la pauvreté actuelle, la limitation la plus évidente de ce modèle est que s'il protège les salariés et leurs familles, il atteint assez peu les exclus du marché du travail.

Dans la politique sociale de type « Beveridge », l'objectif essentiel de l'action est la prévention de la pauvreté ; le taux des aides a donc tendance à être plus uniforme. Le critère d'éligibilité est la résidence ou le besoin, et la couverture s'étend à toute la population, y compris aux personnes exclues de l'emploi. On peut dire que le Royaume-Uni est un exemple typique de ce modèle tandis que le système scandinave d'aide sociale est un mélange des deux types (« Beveridge » et « Bismarck »).

La contribution la plus marquante à la discussion sur les régimes d'Etat providence nous vient d'Esping-Andersen (1990 et 1999)³. Son idée centrale est que, les pays n'ayant pas les mêmes idéologies politiques, la politique est *de facto* le facteur principal qui explique la diversité des montages des

3. Les modèles d'aide sociale développés par Esping-Andersen sont essentiellement basés sur des comparaisons concernant les assurances sociales de premier recours. En réalité, les indicateurs utilisés pour classer les pays en différents groupes sont basés sur deux des trois principaux piliers de l'Etat providence – l'assurance sociale et les services médicaux, plus spécifiquement en ce qui concerne les personnes âgées et les chômeurs. Le troisième pilier – l'assistance sociale – a souvent été considéré comme résiduel. Mais il existe aussi des classifications d'Etats providence réalisées à partir des structures d'aides de dernier recours : là, l'objectif essentiel est de rechercher les procédés convergents qui permettent d'assurer un revenu minimum aux citoyens. La première classification de pays à partir de montages et de programmes de revenus minimums a été élaborée par Lødemel et Schulte (1992). Les critères clés retenus pour cette classification étaient la structure du revenu minimum, la division des tâches et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales pour l'attribution des aides, le rôle du travail social dans ce processus et le degré de contrôle du niveau des ressources. L'autre classification de pays d'après l'aide sociale est celle d'Eardley et al. (1996a) dans leur remarquable étude de vingt-quatre pays de l'OCDE. Les indicateurs utilisés dans cette analyse comparative étaient au nombre de cinq : la couverture, l'organisation, le niveau, les conditions de ressources et la discrétion.

prestations sociales. De plus, il affirme qu'à partir de trois idéologies politiques centrales on peut déterminer trois régimes – libéral, conservateur et social-démocrate – et que les facteurs clés ou les variables impliqués dans la configuration des trois régimes sont, respectivement, la démarchandisation, la stratification et l'emploi. La démarchandisation est étroitement liée aux droits sociaux. Il s'agit de savoir dans quelle mesure la sécurité sociale permet aux gens de maintenir leur niveau de vie indépendamment des forces du marché. En d'autres termes, jusqu'où l'Etat providence peut-il réduire la dépendance vis-à-vis du marché ? Esping-Andersen a plus tard ajouté un quatrième facteur : la défamilialisation. Il considère qu'il s'agit, là aussi, d'un aspect important de la question puisqu'il concerne la libération des familles vis-à-vis des activités domestiques, de soutien et d'éducation (« caring »), grâce à l'Etat (interventions) ou au marché.

Le modèle actuel d'Esping-Andersen peut se présenter de la manière suivante :

Régime	Libéral	Social-démocrate	Conservateur
rôle de la famille du marché de l'Etat	marginal central marginal	marginal marginal central	central marginal subsidaire
Etat providence ; mode dominant de la solidarité	individuel	parenté corporatisme universel	étatisme
lieu dominant de la solidarité	marché	Etat	famille
degré de dé-marchandisation	minimal	maximal	élevé (pour le « gagne-pain »)
Exemples types	Etats-Unis, R.-U.	Suède	Allemagne
pays étudiés	Irlande Malte	Finlande	Belgique France

En Europe, le groupe des pays nordiques correspond assez bien au régime social-démocrate, tandis que les pays germanophones représentent le type conservateur (ou corporatiste, étatique nordique). La Grande-Bretagne et l'Irlande appartiennent essentiellement au modèle libéral. Situer les pays du Benelux est plus difficile, bien que la dominante conservatrice soit évidente. La situation la plus problématique est celle des pays de l'Europe du Sud. Les Etats providence méditerranéens présentent beaucoup de points communs avec le régime conservateur tel qu'il est défini par Esping-Andersen (rôle central de la famille et rôle subsidiaire de l'Etat). Assez souvent ces pays ont été regroupés dans un « ensemble » à part appelé parfois « modèle de l'Europe du Sud » (ou « *Latin Rim Model* »). Dans le passé, les pays de l'Europe du Sud ont accordé une grande importance à la famille et aux organisations civiles comme l'Eglise, et l'Etat a été moins actif. Cependant, plus récemment, le rôle de l'Etat dans la protection sociale s'est accru, en particulier pour le revenu minimum garanti (exemple du Portugal).

En ce qui concerne les PECO, nous avons vu que, jusqu'à présent, les choix fondamentaux ont tourné autour du rôle de l'Etat (pour le financement, l'attribution des aides et la protection sociale) et du lien avec le marché du travail, ce qui donne un Etat providence de type « bismarckien ». Dans la typologie d'Esping-Andersen, nous pouvons affirmer, avec quelques réserves mineures, que la plupart des PECO représentent un mélange des régimes conservateur et libéral, relativement éloigné du modèle social-démocrate.

Systèmes de protection sociale dans les PECO

Comme expliqué plus haut, l'emploi a joué un rôle clé dans les systèmes de protection sociale de l'Europe centrale et orientale avant et après 1989. Avant 1989, ils étaient financés par les contributions des employeurs au budget de l'Etat. Ce type de système était assez complet mais il offrait peu de choix et souvent une disponibilité et une qualité limitées. La sécurité était assurée aux dépens des motivations et des opportunités (Duffy, 1998, 76).

Le plein emploi et la baisse de la consommation, les deux piliers de l'Etat providence communiste universel, ont été clairement abandonnés après 1989. Depuis lors, la plupart des systèmes de protection sociale des PECO se sont alignés sur le modèle « bismarckien » (allemand), intégrant les contributions des employés. Pourquoi ont-ils choisi ce modèle ? La réponse est donnée par Duffy (1998, 77) qui souligne que le financement basé sur la contribution est significatif, car ce choix signale clairement que la protection

sociale n'est pas gratuite. Si ce modèle offre de meilleures prestations pour les employés traditionnels qui ont travaillé pratiquement toute leur vie, pour les autres, il présente des risques, puisque les systèmes essentiellement basés sur l'emploi rendent particulièrement vulnérables les personnes faiblement ou pas du tout rattachées au marché du travail. Cependant, d'après Duffy, le changement le plus évident depuis le début de la transition est que la responsabilité de l'Etat a évolué d'un concept de revenu maximum possible à un revenu minimum pour prévenir la pauvreté absolue.

La faiblesse du système de protection sociale dans les PECO réside dans l'écart entre les droits et leur application, souvent dû au manque de ressources disponibles, qui ne permet pas l'exécution pleine et entière des obligations prévues par la loi. On peut faire valoir des revendications concernant les droits aux prestations devant les tribunaux, mais aucun droit constitutionnel ou statutaire ordinaire ne peut garantir des ressources suffisantes pour les personnes en détresse si les ressources font défaut (Duffy, 1998, 81). Les budgets d'aide sociale (généralement locaux) étant fixes et sans liens avec les besoins réels, les fonds peuvent s'épuiser.

Si on considère les risques « anciens » et « nouveaux » de sombrer dans la pauvreté et l'exclusion, les systèmes basés sur la protection par les cotisations salariales et les assurances comportent des points faibles. Ils offrent une protection assez efficace contre les risques anciens comme la vieillesse, la mort du soutien familial, l'invalidité, la maladie et la maternité, mais les nouveaux risques émergents sont d'un genre différent. Ils s'appellent : vieillesse vulnérable, incapacité à retrouver du travail, travail précaire, ruptures familiales et exclusion sociale. Duffy (1998, 85) suggère que les problèmes de la couverture sociale créés par ces nouveaux risques sont plus grands dans les systèmes basés sur l'assurance où la couverture est liée à l'histoire professionnelle de chacun. Actuellement, de nombreux risques résultent d'un lien fragile avec le marché de l'emploi (*ibid.*, 85).

Mais on peut identifier aussi des risques de pauvreté dans la protection sociale des personnes actives sur le marché du travail. Malgré l'existence d'un salaire minimum dans la plupart des pays européens – à l'Est et à l'Ouest –, une valeur réelle basse du revenu minimum légal démontre que même le travail rémunéré n'est pas une garantie contre la pauvreté. L'idée d'un salaire minimum vise à prémunir contre un salaire trop bas, mais la réalité est souvent différente. Comme le démontre Duffy (*ibid.*, 86), dans la seconde moitié de 1997, le salaire minimum en Estonie s'élevait à 43% du salaire moyen, en Lettonie à 30% et en Lituanie à 21%, ce qui est passablement bas. Autres lacunes possibles des systèmes basés sur l'assurance : des valeurs réelles basses et des aides de courte durée.

Le filet de sécurité de dernier recours contre la pauvreté économique dans les pays d'Europe centrale et orientale est, comme ailleurs, l'aide sous condition de ressources. Il ressort de plusieurs analyses récentes (PNUD, 1998, et Duffy, 1998), que ces aides ne semblent pas jouer un rôle très important dans les politiques sociales des PECO. Le rapport du PNUD souligne trois facteurs qui s'y opposent. D'une part, le manque d'expérience gouvernementale concernant de tels programmes signifie que les efforts initiaux exigent d'importantes structures administratives. D'autre part, les revenus en argent et en nature fluctuent considérablement d'un mois sur l'autre. Ils sont souvent dénués de caractère officiel et difficiles à localiser. Enfin, l'opinion publique est souvent contre ce type d'aide (PNUD, 1998, 101).

Quand Duffy (1998, 92) démontre que le type occidental d'aide sociale était inexistant avant la transition, il se réfère à un passé récent. La combinaison de l'obligation de travailler, d'une consommation subventionnée et de services à bas prix amenaient à croire que seules les personnes socialement déviantes étaient dans le besoin.

En réalité, l'aide sociale demeure marginale ; elle représente à peine 1% du PIB et touche moins de la moitié des plus pauvres. Un contrôle rigoureux des revenus signifie également que l'aide sociale n'offre pas toutes les garanties pour combler les lacunes.

Des découvertes intéressantes sur la capacité de ciblage, la couverture et l'efficacité de l'aide sociale ont été faites à l'occasion de différentes études de la Banque mondiale⁴.

Tableau 4. Couverture et efficacité de l'aide sociale (AS) dans certains pays d'Europe centrale et orientale

Indicateur	Pologne	Hongrie	Bulgarie	Roumanie	Estonie	Lettonie
	1997	1997	1997	1997	1993-1995	1997-1998
Taux de faibles revenus (seuil de pauvreté national)	10	12,5	36	31	3 (?)	15
Couverture:						
% de ménages	–	–	13	–	3	–
% de ménages pauvres	9	19	17	17	10	2
Proportion de bénéficiaires d'AS qui ne sont pas pauvres	45	73	–	–	65	77

4. Ces chiffres ont été présentés par le D^r M. Murthi de la Banque mondiale en février 2001, à Louvain en Belgique.

Indicateur	Pologne 1997	Hongrie 1997	Bulgarie 1997	Roumanie 1997	Estonie 1993-1995	Lettonie 1997-1998
Proportion de pauvres qui ne reçoivent pas l'AS	91	81	83	83	90	98
Part des dépenses totales d'AS pour les 10% les plus pauvres (faibles revenus)	56	20	–	–	35	15
Part de l'AS dans les dépenses totales des bénéficiaires	5	13	15	7	15	20

Le tableau 4 révèle plusieurs problèmes et dysfonctionnements dans les programmes d'aide sociale, surtout en ce qui concerne le ciblage des pauvres. Il semble que seule une petite minorité de ceux qui vivent dans la pauvreté, ou avec des revenus insuffisants, reçoivent une aide sociale ; celle-ci ne parvient pas à la grande majorité des pauvres. L'efficacité réelle de ces programmes est très faible. De plus, les prestations ne semblent pas parvenir dans les bonnes poches, puisque la moitié des bénéficiaires ne sont pas du tout considérés comme pauvres. Et même quand les vrais pauvres reçoivent une aide financière, l'impact de ces prestations sur l'économie d'un ménage semble insuffisant ou marginal.

Voici maintenant un résumé de l'évolution récente de la politique sociale dans les PECO, avec une mise en lumière des effets antipauvreté, ainsi que les conclusions concernant la marginalisation de la protection sociale dans le rapport Duffy (p. 94-98).

- Les pays en transition partagent la tendance européenne (Union européenne) qui se fonde sur le marché du travail pour définir les niveaux de vie pour tous. Les personnes qui se retrouvent en dehors du marché du travail sont donc particulièrement vulnérables.
- Il se produit une marginalisation par la différenciation. Les individus sont classés en différents niveaux de protection sociale selon leur histoire et leur position sur le marché du travail, la nature et la cause de l'incapacité, etc.
- Les risques sociaux sont individualisés.
- L'exclusion sociale augmente pour deux raisons : droits restreints et manque de moyens pour appliquer les programmes.
- Les pays ayant tendance à indexer le volume des aides sur les prix ou salaires moyens, l'écart entre la consommation normale et minimale va se réduire.

- La valeur réelle peu élevée des aides limite leur capacité de réduction de la pauvreté.
- Les programmes d'assistance sociale souffrent d'un mauvais ciblage des populations en besoin et d'un manque de moyens. Le système crée une dépendance obligatoire vis-à-vis du marché du travail en liant l'éligibilité au travail à la manière de l'Europe occidentale.

Pauvreté et stratégies pour lutter contre la pauvreté dans les pays étudiés

Dans cette section nous procédons par pays et posons des questions d'ordre général :

- La pauvreté économique ou l'exclusion sociale au sens large est-elle considérée, dans un pays donné, comme un problème important sur le plan politique ou sur un autre plan ?
- Quel est le concept de pauvreté adopté dans le discours politique officiel ?
- Comment gère-t-on plus précisément la pauvreté dans les programmes de politique générale d'une part et dans la vision de la politique sociale d'autre part ?
- Et, pour conclure : pourquoi le pays (le gouvernement) a-t-il choisi la stratégie antipauvreté qu'il met en œuvre ?

Les pays étudiés sont à nouveau classés en deux catégories : le groupe occidental des Etats providence et le groupe des pays en transition (PECO). Les rapports traitent d'un pays à la fois. Comme ce rapport est de nature synthétique, les descriptions des pays sont souvent assez courtes et superficielles. Tous les faits et les chiffres mentionnés sont basés sur des rapports nationaux disponibles en tant que documents de travail. Les sections propres aux différents pays apportent des informations plus récentes – chiffres et tendances – concernant la pauvreté et les processus politiques. Donc la première partie du chapitre propose une perspective plus générale, tandis que les rapports sur les pays étudiés donnent des informations et présentent des analyses plus fouillées, ce qui permet de mieux appréhender les différents aspects de la pauvreté et les politiques destinées à l'endiguer en Europe de l'Ouest et de l'Est.

Finlande

Ce document propose différents exemples d'Etats providence. La Finlande représente le modèle scandinave social-démocrate. Les principes fondateurs de ce régime social peuvent se décrire de la manière suivante : droits sociaux universels ; secteur public responsable du bien-être des personnes ; efforts pour parvenir à l'égalité des sexes, à l'égalité des régions et à une meilleure distribution des revenus ; objectifs de plein emploi et de participation élevée au marché du travail.

La sévère récession macroéconomique qu'a traversée la Finlande au début des années 1990 a marqué un tournant dans la perception des problèmes de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la distribution des revenus au niveau politique. L'économie finlandaise n'avait pas connu de crise aussi sérieuse depuis l'indépendance nationale. Jusqu'en 1990, le PIB finlandais connaissait une croissance annuelle allant de 2 à 5%. Ensuite, il connut un effondrement spectaculaire ; au cours des quatre années qui suivirent, la baisse cumulée du PIB fut de 13%, un phénomène unique dans les pays occidentaux industrialisés. La Finlande renoua avec la croissance en 1994 et, depuis, l'augmentation annuelle du PIB oscille entre 4 et 6%.

Malgré cela, le pays traversa la récession sans payer de coûts sociaux exorbitants. Si on considère les conséquences sociales des événements dramatiques du début des années 1990, on constate deux choses : à court terme, la dépendance des citoyens par rapport à l'Etat providence s'est accrue dans des proportions très importantes ; le nombre des faibles revenus n'a pas augmenté et la distribution générale des revenus est demeurée remarquablement constante. En bref, on peut considérer que l'Etat providence a rempli son ultime fonction en empêchant tout un pan de la population de sombrer dans la pauvreté et la misère.

Les récentes tendances en matière de pauvreté, de distribution des revenus et d'exclusion sociale au sens large se résument comme suit :

- Le taux des faibles revenus (50% du revenu familial moyen retenus comme seuil de pauvreté) s'est légèrement accru depuis 1994 et, en 1999, ceux-ci ont atteint le taux de 3,6% (9% si on prend pour référence 60% du revenu moyen). Cette situation ne soulève pas d'inquiétude politique.
- Les écarts entre les revenus se sont creusés depuis 1995. Ce signe évident d'une inégalité croissante des revenus dans la société a suscité un débat politique.
- La proportion de la population totale qui est et a été dépendante de l'aide sociale sous condition de revenus s'est considérablement accrue au milieu des années 1990. Elle a atteint 12% (1996), mais a un peu baissé depuis.
- Une forme persistante et tout à fait d'actualité d'exclusion sociale est le chômage de longue durée. Cette situation est politiquement préoccupante.
- D'autres formes de handicaps sociaux sont plus ou moins tous propres à la Finlande parmi les pays étudiés. Tout d'abord le surendettement des ménages, qui suscite des inquiétudes, mais en Finlande la pauvreté et l'exclusion sociale ne semblent pas avoir joué un grand rôle au cœur du débat politique des dernières décennies. Nous devons cependant tempérer ce jugement. Au début des années 1990, la tâche la plus urgente était de sauver l'économie du pays puis de stabiliser le développement macroéconomique positif en renouant avec la croissance économique et en réduisant la dette publique. Maintenant que la situation a été rétablie, le gouvernement actuel

s'inquiète des différentes formes d'exclusion sociale, à commencer par le chômage. Le second gouvernement du Premier ministre Lipponen (mis en place en 1999) s'est engagé dans un grand programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il faut savoir que c'est la première fois⁵ qu'un gouvernement finlandais propose un programme original pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Cela s'explique essentiellement par la particularité du modèle d'aide sociale scandinave, qui veut que le but ultime de toute politique sociale publique soit l'élimination de la pauvreté et de l'inégalité économique; pourtant, il n'y a pas consensus quant à la nécessité de prendre de nouvelles mesures, car les problèmes ne sont pas perçus comme suffisamment sérieux. Il faut également prendre en compte un point essentiel qui est la structure de la politique d'aide sociale. Le modèle est large et institutionnel, et il y a peu de structures d'appoint. Il n'est pas non plus très courant d'envisager des actions visant un groupe précis; l'approche centrée sur les problèmes fait défaut. Dans un pays ou un système comme celui-là, il serait difficile d'imaginer une politique sociale basée sur un programme.

On pourrait qualifier d'«intégratrice» ou de «décentralisée» l'approche du gouvernement actuel en ce qui concerne la question de l'exclusion sociale. Elle reflète l'opinion largement répandue selon laquelle les mesures d'économie générale, la politique de l'emploi et une sécurité sociale qui fonctionne suffisent pour que la pauvreté ne se transforme pas en problème national. Selon la «ligne officielle», réduire le chômage et créer des emplois est encore ce qu'il y a de plus efficace pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Il existe au moins deux stratégies très différentes, d'un point de vue économique, pour lutter contre la pauvreté. La première, que l'on pourrait appeler une stratégie *guidée par les aides sociales*, vise à réduire les faibles revenus en développant le filet de sécurité basé sur les aides, tout en augmentant les taux des prestations. D'un point de vue technique, l'objectif serait de fixer le niveau du filet de sécurité juste au-dessus du seuil de pauvreté, et de s'assurer que la majorité de la population en bénéficie. Ce n'est pas ce que les Etats providence nordiques avaient préconisé, mais ils sont *de facto* assez proches de cette «situation idéale». Une telle stratégie présente le double inconvénient de coûter très cher et de ne pas inciter au travail. On la désigne donc sous le nom de «stratégie passive». La deuxième stratégie, que l'on pourrait dire *guidée par l'emploi*, estime tout simplement que «le travail est la meilleure des sécurités sociales» et la meilleure façon de prévenir l'exclusion. L'intégration dans le monde du travail permet d'avoir accès à de meilleures prestations sociales (proportionnelles aux salaires). C'est la stratégie que l'Union européenne et l'OCDE préconisent et mettent en œuvre.

Dans l'exemple finlandais, on voit tout de suite que la stratégie adoptée par le gouvernement actuel est guidée par l'emploi. Comme les faibles revenus sont essentiellement liés au chômage (de longue durée), les aspirations centrales du gouvernement sont de développer et accroître des approches impliquant à la fois les organismes d'aide sociale et ceux de l'emploi.

5. Le Sommet de Nice, en décembre 2000, a approuvé ce nouveau modèle national de plan d'action sociale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Pour la toute première fois, les gouvernements scandinaves ont été obligés de préparer des PAN sur cette question pour la mi-2001.

Comme mentionné plus haut, la stratégie de l'aide sociale en Finlande est plus implicite qu'explicite. Le pays a conscience des pièges de l'aide sociale, ou du moins du danger que représentent des programmes de taux élevés de remplacement du revenu minimum qui peuvent dissuader de travailler.

Belgique

En Belgique, l'incidence de la pauvreté matérielle ou de l'exclusion sociale (plus difficile à cerner) n'est pas très étendue. Le système de protection sociale évite aux personnes, du moins en théorie, d'être confrontées à des conditions de vie intolérables. Cependant, pour une petite minorité d'entre elles, la réalité ne cadre pas du tout avec la théorie, et cette faille du système est naturellement un sujet d'inquiétude pour les autorités. La Belgique voit dans la pauvreté un problème majeur mais surmontable, qui ne relève pas tant des budgets que d'une adaptation de la législation pour satisfaire les besoins d'un groupe cible encore mal défini. Pourquoi et comment certains membres de la société échappent-ils à la couverture sociale ? Qui sont ces personnes ? Où sont les failles du système et comment peut-on y remédier ? C'est la question que cherche à élucider la politique belge en matière de lutte contre la pauvreté.

Pour définir et appliquer cette politique antipauvreté, une structure assez sophistiquée a été élaborée. Les éléments clés de cette structure sont la Conférence interministérielle sur l'intégration sociale, le ministre responsable de l'intégration sociale (qui préside la conférence), un groupe de travail composé d'une Unité pauvreté, d'un Service de lutte contre la pauvreté et des collaborateurs du ministre qui élaborent les mesures, un Rapport général sur la pauvreté (comme outil et source d'idées), et, pour l'application des mesures, des centres publics d'aide sociale (CPAS).

L'Unité pauvreté, formée en 1995, est composée de deux experts. Sa principale tâche est d'assister le ministre responsable de l'intégration sociale. L'Unité est intégrée à un groupe de travail chargé de développer de nouvelles mesures pour prévenir – ou réduire – l'incidence de l'exclusion sociale. Le groupe de travail procède toujours en six étapes :

- identifier les problèmes en écoutant les demandes d'un groupe cible (à risques), déterminer les priorités, consulter des experts et rassembler des informations ;
- rechercher des solutions potentielles, analyser leur faisabilité, leur impact et en estimer les coûts ;
- traduire les solutions préconisées en propositions pratiques et les soumettre à des experts et aux départements administratifs concernés ;
- retravailler les propositions et les soumettre à la Conférence interministérielle ;
- surveiller la mise en œuvre des mesures proposées par le biais de processus administratifs et législatifs, et faire régulièrement rapport sur les progrès enregistrés ;
- informer le groupe cible sur les nouvelles clauses ou dispositions qui le concernent.

Le Service de lutte contre la pauvreté transmet des propositions des associations (représentant les pauvres) réunies en forum sous ses auspices. L'Union des villes et communes belges avance des propositions basées sur les expériences des membres des CPAS; et les représentants des ministères apportent des propositions tirées de l'accord gouvernemental, du *Rapport général sur la pauvreté* et de diverses autres sources.

Le groupe de travail propose un ordre du jour pour la Conférence interministérielle. Quand celui-ci a reçu l'approbation du ministre, il est soumis aux administrations des autres ministères concernés. Les propositions avancées sont progressivement traitées en projets spécifiques qui viennent ensuite devant la Conférence interministérielle pour approbation. Enfin, l'Unité pauvreté inclut les nouvelles mesures dans son *Rapport d'activité*, destiné en priorité aux associations concernées.

Comment le problème de la pauvreté est-il alors intégré et présenté dans le programme du gouvernement? Selon l'accord gouvernemental conclu le 14 juillet 1999, le gouvernement fédéral a entrepris de faire de la Belgique un Etat providence «actif», et plus précisément «de favoriser l'intégration au marché du travail des personnes vivant du strict minimum afin de lutter contre la pauvreté». Toujours selon cet accord, «il faut continuer à développer les instruments existants pour aider les personnes qui vivent du revenu minimum à trouver un emploi, et accroître les contributions de l'Etat à la création d'emplois».

En Belgique, on considère la pauvreté et l'exclusion comme inextricablement liées. On s'attaque donc de front aux deux problèmes, bien qu'il s'opère une distinction pratique entre prévenir la pauvreté financière – grâce à des mesures structurelles concernant les niveaux de substitution aux gains et aux revenus, et l'accès au logement, à la santé, à l'éducation, aux transports publics, etc. – et combattre l'exclusion. Ce deuxième volet exige des solutions différentes.

Les autorités belges se concentrent sur ce que l'on appelle parfois le «quart monde», les personnes condamnées à la pauvreté, défavorisées matériellement et exclues socialement. Que le gouvernement ait décidé de concentrer ses efforts sur ce secteur de la population s'explique quand on sait que les auteurs du *Rapport général sur la pauvreté* – son outil politique de base – viennent précisément de ce secteur en difficulté. L'idée sous-jacente est que les mesures élaborées pour cette frange de la population seront automatiquement applicables soit aux victimes de la pauvreté qui ne sont pas exclues, soit aux victimes de l'exclusion qui ne sont pas pauvres.

Il n'existe pas vraiment de définition officielle de la pauvreté, qui demeure un concept assez vague. Les recherches se poursuivent pour déterminer quels types d'indicateurs autres que le seuil de pauvreté pourraient être utilisés. D'ici la fin de la présidence belge de l'Union européenne en décembre 2001, un «consensus» devrait être atteint sur les indicateurs fondamentaux de l'inclusion.

La réponse structurelle de la Belgique au problème de la pauvreté est basée sur le principe du droit à un Minimum de moyens d'existence connu sous le nom de «Minimex». Cette somme représente le palier au-dessous duquel il est admis que les gens ne peuvent pas vivre en accord avec le principe de dignité humaine et signifie que les aides sociales sont une nécessité sociale. A l'origine, en 1974, le principal critère pour déterminer le minimum vital était le salaire minimum plutôt que le coût de la vie.

Il est bien sûr important que l'écart entre le niveau des aides et le salaire minimum soit suffisamment large pour éviter de créer un « cercle vicieux de la pauvreté », à savoir inciter les allocataires à se contenter des aides plutôt que de chercher du travail.

Comme mentionné plus haut, la politique antipauvreté est basée sur les conclusions et les recommandations venues du groupe cible lui-même. Il est donc entendu que les ONG concernées seront intégrées, partout où c'est possible, à la politique antipauvreté en fonction des mesures proposées et de leur nature.

Jusqu'à récemment, la principale stratégie pour combattre la pauvreté était basée presque exclusivement sur les transferts, et surtout sur l'octroi d'aides. Quand il fut reconnu que beaucoup de personnes qui profitaient de ces prestations avaient leur place sur le marché du travail, le Bureau national pour l'emploi fut divisé en deux. La première section est l'actuel service responsable du paiement et du contrôle des allocations de chômage; la deuxième comprend les services régionaux de l'emploi, dont la tâche consiste à conseiller les demandeurs d'emploi, les aider à trouver du travail, fournir des listes de postes vacants communiqués par des employeurs et orienter les chômeurs vers une formation. Il est donc possible d'offrir une forme de soutien plus personnalisée et moins bureaucratique.

La question de l'« activation des moyens d'existence minimaux » est de plus en plus débattue : au lieu de simplement verser des aides aux personnes, on préfère les soutenir dans leur travail et leur apporter une formation. L'ambitieux « programme de printemps », adopté cette année par le ministre responsable de l'intégration sociale, vise à réduire d'un tiers le nombre de personnes financièrement dépendantes des CPAS. Il faut également noter que, depuis 2002, la politique du « Minimex/Bestaansminimum » est réorientée vers plus d'activation, basée sur le concept du droit au travail.

France

L'Etat providence français, élaboré après la guerre de 1940-1945, de type continental, était basé sur les cotisations prélevées sur les salaires. Il a progressivement évolué vers un système mixte combinant les contributions et la solidarité.

Créé dans la perspective du plein emploi, le système reposait sur deux piliers : le travailleur et sa famille, ou plutôt le travailleur salarié, titulaire de « droits directs », et ses « ayants droit », sa femme, ses enfants qui ont des « droits dérivés ». La généralisation de l'emploi salarié, stable et à temps complet était censée assurer à toute la population une couverture des divers risques sociaux, accident du travail, maladie, décès, vieillesse.

Dans les années 1970, diverses allocations sociales minimales furent introduites ou adaptées pour les personnes insuffisamment ou non couvertes par le régime d'assurances sociales ou de prestations familiales : les personnes âgées (minimum vieillesse), les parents isolés (allocation de parent isolé, API), les personnes handicapées (allocation aux adultes handicapés, AAH), les chômeurs de longue durée (allocation de solidarité spécifique, ASS). De plus, la proportion des financements fiscalisés de l'aide publique s'accrut.

Le but des minima sociaux était initialement de compenser les défauts du système. Il s'agissait de combler les lacunes de l'aide sociale pour les personnes âgées, les personnes souffrant d'invalidités et les chômeurs en fin de droits.

Les politiques à moyen terme (notamment de réhabilitation urbaine) et les minima spécifiques furent incapables de résoudre toutes les situations d'exclusion sociale, surtout les plus urgentes. En effet, les évolutions du marché du travail remettent en cause l'assise à partir de laquelle le système trouvait sa cohérence, à savoir l'emploi à temps complet et à durée indéterminée : un tiers de la population active, chômeurs compris, ne répond plus à cette norme d'emploi. À l'automne 1984, le gouvernement fut obligé d'adopter un plan d'urgence pour lutter contre la pauvreté et l'instabilité et, au cours des années 1984-1985, il distribua plus d'un milliard de francs à des organisations et des associations charitables.

Cette action, destinée à régler une situation urgente et coïncidant avec une nouvelle dynamique des associations caritatives ou de solidarité avec les plus démunis – Restaurants du cœur, ATD-Quart Monde, Emmaüs – montre la valeur de la mobilisation du grand public aux côtés des organisations plus traditionnelles.

L'introduction du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, prestation monétaire de nature inconditionnelle, complémentaire aux autres dispositifs existants, accordée à tous à partir de l'âge de 25 ans sous seule condition d'insuffisance de ressources et accompagnée de propositions d'actions d'insertion sociale, a apporté un début de réponse à cette exclusion multidimensionnelle. Ces mesures s'intègrent dans la définition graduelle d'une nouvelle politique de lutte contre la pauvreté. En 1992, quand la loi sur le RMI fut réexaminée, il était clair que ce programme devait être complété et amélioré.

Malgré les résultats largement positifs du RMI, la loi de 1988 n'était pas entièrement satisfaisante ; l'intégration demeurait incertaine, les problèmes soulevés et les échecs étaient nombreux. Le RMI fut tout d'abord complété en 1992 dans quatre domaines essentiels : le droit à la santé – par une réforme de l'assistance médicale ; le retour au travail – par une simplification des règles régissant les incitations ; la mise en place d'un fonds pour secourir les jeunes en difficulté de moins de 25 ans ; l'élaboration de la première politique de lutte contre l'exclusion, coordonnée par un Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

Un nouveau projet de loi fut finalement adopté en juillet 1998. La France dispose maintenant d'une loi-cadre pour développer une politique globale de lutte contre l'exclusion. Cette législation repose sur le constat du caractère multidimensionnel de l'exclusion et s'appuie sur quatre principes :

- L'exclusion se traduit par la difficulté ou l'impossibilité d'accéder aux mêmes droits fondamentaux que toutes les autres personnes. Pour éviter que ne se développent ou ne perdurent des situations en marge de la société, il faut permettre l'accès de chacun aux droits de tous. Il ne s'agit donc pas de créer des droits spécifiques, réservés aux plus démunis, mais d'adapter tous les dispositifs de droit commun et de développer des actions de suivi et d'accompagnement permettant leur mobilisation effective.
- Le second principe est de ne pas attendre l'apparition de situations d'exclusion, mais d'agir en amont par l'intervention ciblée aux moments où risque de se produire une rupture dans les conditions de vie (perte du logement, surendettement, rupture des liens familiaux...).

- En troisième lieu, il apparaît qu'en dépit des dispositifs préventifs mis en œuvre et des droits réaffirmés, des situations de détresse sociale et d'urgence continuent à se manifester. Dans de telles situations, il est indispensable d'apporter des réponses rapides et respectueuses de la dignité des personnes concernées.
- Enfin, une action efficace en matière de lutte contre les exclusions suppose d'assurer une coordination efficace entre tous les acteurs, en disposant d'informations fiables et actualisées sur les situations d'exclusion, en permettant la participation de toute la société à la lutte contre les exclusions, en associant directement les personnes exclues à la définition et au suivi des actions les concernant.

Ainsi la loi du 30 juillet 1998 a prévu en faveur des plus démunis des dispositifs renforcés pour l'insertion professionnelle et le retour à l'emploi, l'accès aux soins de santé, l'accès ou le maintien dans un logement, l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports, l'accès à un compte bancaire, le traitement du surendettement, la lutte contre l'illettrisme, la formation des travailleurs sociaux. La loi de 1998 a également mis en place un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour développer l'information et la connaissance sur l'exclusion et la pauvreté sous toutes leurs formes. Pour mieux associer à la définition des politiques et à l'organisation des réponses l'ensemble des responsables concernés elle a élargi la composition du CNLE créé en 1992 pour rassembler les représentants des divers ministères concernés, du Parlement, des autorités locales et des associations de lutte contre l'exclusion. Pour mieux coordonner les institutions venant en aide aux personnes les plus démunies, mieux détecter les situations difficiles, susciter des actions très concrètes telles que la réalisation de formulaires uniques ou de répertoire des aides, elle a enfin mis en place à l'échelon local des commissions de l'action sociale d'urgence (CASU).

Une évaluation de la loi du 29 juillet 1998 a fait apparaître un système qui reste trop complexe, administré par une multitude d'instances, dont les pouvoirs se recourent parfois.

Pour résumer l'évolution de la politique française en ce qui concerne la pauvreté, on remarque que les moyens de lutte contre l'exclusion ont été progressivement élaborés par les législations successives, en réponse à la pauvreté et à l'insécurité financière croissantes dans la société française. Les premières évaluations de la loi du 29 juillet 1998 pour la lutte contre l'exclusion mettent en évidence les progrès accomplis, notamment en termes d'accès à l'emploi et aux soins de santé, mais relèvent un déficit d'information et de communication sur les dispositions législatives et réglementaires, les dispositifs en place, les actions menées, et elles soulignent la nécessité de s'attaquer au traitement des facteurs sociaux lourds de l'exclusion (illettrisme, discriminations géographiques et ethniques, difficultés psychologiques ou troubles du comportement aux marges de la psychiatrie, difficultés d'intégration des jeunes sortant de prises en charge institutionnelles lourdes et des allocataires du RMI depuis plus de trois ans). De plus, les mesures introduites n'ont eu qu'un impact limité sur certains secteurs de la population (ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi).

Irlande

Comme la Belgique et la France, l'Irlande gère un programme antipauvreté spécialisé qui comprend des cibles opérationnelles clairement définies, des structures administratives appropriées et une procédure spécifique pour évaluer l'impact des mesures politiques de lutte contre la pauvreté prises par le gouvernement. Il semble donc que le Gouvernement irlandais soit fermement déterminé à réduire la pauvreté dans la société.

Les priorités nationales pour la pauvreté et l'exclusion sociale en Irlande ont été exprimées dans une *stratégie nationale antipauvreté* (NAPS), lancée par le gouvernement en 1997. Cette stratégie sur dix ans a été formulée par un comité interministériel (IDPC) de hautes personnalités, qui succédait à une consultation très complète des partenaires sociaux. Les objectifs étaient classés par questions thématiques clés.

L'Irlande a été le premier pays de l'Union européenne à se donner officiellement un objectif de lutte globale contre la pauvreté. Tout d'abord, l'objectif global de la NAPS était le suivant : « Au cours de la période allant de 1997 à 2007, la stratégie nationale antipauvreté aura pour objectif de réduire considérablement le nombre de ceux qui sont " durablement pauvres " : il s'agit de passer de 9%-15% de la population à moins de 5%-10% (estimations de l'Institut de recherches sociales et économiques, ESRI) » (NAPS, 1997, 13). La pauvreté caractérisée est définie par un revenu inférieur à 50%-60% du revenu familial moyen et par l'expérience de privations contraintes et forcées. La privation de base correspond à un seul indicateur ou plus d'une liste de huit.

La valeur de cette approche repose sur la notion que le seul revenu n'est pas un critère de mesure fiable de l'exclusion qui vient d'un manque de ressources. La combinaison du revenu et des privations permet à l'impact de la diminution des revenus et des expériences vécues d'être intégré à l'estimation de la pauvreté. Cette mesure retient le concept « relatif » de la pauvreté, puisque les indicateurs de base des privations changeront sûrement avec le temps et l'élévation du niveau de vie de la collectivité.

Les données les plus récentes sur la pauvreté remontent à l'enquête *Vivre en Irlande* de 1998, l'élément irlandais du panel communautaire des ménages analysé par l'ESRI, qui montre qu'en 1998 le nombre de personnes vivant dans une pauvreté durable était tombé à 6%-8%. A la lumière d'un tel progrès, le Gouvernement irlandais a annoncé un nouvel objectif pour 1999 : ramener le taux de la pauvreté caractérisée à moins de 5% d'ici à 2004.

Tout en étudiant la pauvreté dans son contexte global, la NAPS a aussi fixé des objectifs par thèmes qui reçoivent des réponses ciblées. A l'origine, les thèmes de la NAPS étaient le chômage, le niveau des revenus, les désavantages éducatifs, les handicaps urbains et la pauvreté rurale.

En 1999, le gouvernement a demandé à l'IDPC de définir de nouveaux objectifs qui refléteraient les changements sociaux et économiques en Irlande. Ce processus a pris place dans le contexte de négociations avec les partenaires sociaux, sur un nouvel accord de partenariat national de trois ans, le *programme pour la prospérité et l'équité*

(PPF), qui a été adopté en 2001. Le PPF donne une occasion de développer des approches pour des enjeux stratégiques importants dans le domaine de l'intégration sociale. Il est proposé dans cet accord que la NAPS soit actualisée, sa méthodologie révisée, et que les objectifs existants soient réévalués et révisés si nécessaire. Par exemple, les nouveaux objectifs seront considérés par thèmes : la pauvreté infantile, la pauvreté des femmes, la santé, les personnes âgées et le logement.

Un ensemble de structures a été mis en place – à la fois aux niveaux administratif et politique – pour s'assurer que le problème de l'intégration sociale reste au centre de la formulation et de la mise en œuvre du programme. Au niveau politique, un *Cabinet Committee on Social Inclusion*, présidé par le Premier ministre, a été mis en place. Plusieurs liaisons interministérielles ont été établies. Une Unité NAPS efficace, basée au service des Affaires sociales et familiales, joue le rôle d'organisme coordinateur et de secrétariat. Son rôle principal est d'appuyer l'IDPC et de coordonner les initiatives antipauvreté dans les différents ministères.

Le Forum national économique et social (NESF) est chargé de contrôler la partie inclusion sociale des accords de partenariat et de faire rapport sur les progrès de la mise en œuvre de la NAPS.

L'Agence de lutte contre la pauvreté (*Combat Poverty Agency*) constitue un autre élément clé des dispositifs de contrôle. A l'heure actuelle, elle supervise une évaluation du processus de la NAPS, qui comprend une étude des vues et des expériences du secteur bénévole et des communautés locales, et qui a récemment donné lieu à un premier bilan.

Pour mettre en œuvre le changement, la mise à l'épreuve de la politique du gouvernement concernant la pauvreté est un mécanisme supplémentaire qui permet de réduire tout impact négatif sur les pauvres. Cette mise à l'épreuve vise à munir les décideurs d'un système qui permette d'étudier les programmes d'action (surtout quand ils en sont au stade de projets), afin d'évaluer leur impact potentiel sur les personnes tombées dans la pauvreté, en portant une attention particulière aux groupes en danger.

Une étude critique et indépendante du processus engagé va être conduite par le Conseil national économique et social (NESC). Le NESC est un forum clé composé de hautes personnalités chargées de l'examen à moyen terme des politiques engagées. De plus, ce «contrôle» examinera les possibilités d'intégrer la prévention de la pauvreté à d'autres mécanismes de protection (concernant par exemple l'égalité, le monde rural, l'écologie) afin d'éviter les lourdeurs bureaucratiques.

Malte

Malte est un petit Etat insulaire qui appartient culturellement à la famille des pays européens méditerranéens et du Sud. Mais en ce qui concerne les structures de la protection sociale, l'influence britannique est évidente.

Il est difficile de donner des indications précises sur les taux ou le niveau des faibles revenus à Malte parce qu'il n'y a pas de définition en usage du seuil de pauvreté national et que les études scientifiques sur ce thème sont assez rares (voir cependant Tabone, 1994, 1995 et 1999). Indirectement, on peut cependant conclure qu'il ne s'agit pas d'un problème social grave ou étendu, et il ne suscite pas non plus beaucoup d'inquiétudes.

Cette impression se confirme quand on regarde la façon dont les débats publics et politiques abordent la pauvreté. Il semble que l'enjeu tourne essentiellement autour de l'attribution des aides sociales aux personnes qui vivent dans la pénurie. La fraude est un problème récurrent. Le débat politique aborde également l'exclusion, qui concerne essentiellement les personnes souffrant d'invalidités.

L'Etat providence maltais s'inspire beaucoup du modèle anglo-saxon, ce qui est dû à l'ancienne domination britannique. Cependant, alors qu'elle n'est pas typiquement méditerranéenne, son administration centralisée présente beaucoup de points communs avec celles de la plupart des pays méditerranéens.

Le ministère des Affaires sociales (*Ministry for Social Policy*) a défini sa mission pour 2000 en déclarant que son rôle était «de promouvoir activement une société intégratrice et de contribuer aux développements en cours grâce au financement de services personnalisés de qualité; d'encourager les individus, les familles et les associations locales à participer à la lutte contre l'exclusion sociale tout en les assistant activement; et de s'assurer de l'égalité des chances pour tous, avec une attention particulière portée aux membres les plus vulnérables de la société». Combattre la pauvreté économique est le but essentiel du département de la Sécurité sociale (*Department of Social Security*).

Le ministère des Affaires sociales englobe également l'aide sociale et s'occupe de l'intégration sociale ainsi que des moyens indirects de compenser les privations économiques.

La scolarité gratuite est un des points forts de la prévention de la pauvreté. Tous les citoyens maltais jouissent d'une scolarité gratuite depuis la maternelle (3 ans) jusqu'aux études universitaires.

Les services de santé sont également gratuits pour les citoyens maltais. De plus, des médicaments gratuits sont remis sur présentation d'une ordonnance médicale assortie d'une carte fournie par le département de la sécurité sociale. Pour les personnes qui en sont détentrices, ces cartes, jaune ou verte⁶, donnent accès à des médicaments gratuits prescrits par un généraliste ou un spécialiste.

6. La carte rose est délivrée par le département de la Sécurité sociale en fonction des biens et de la vérification des revenus.

Si on considère la structure et la composition du système de protection sociale, la législation actuelle repose sur deux régimes : l'un contributif et l'autre distributif. Le deuxième est géré en fonction des conditions de ressources. Le concept qui sous-tend ces régimes (surtout le régime distributif) est destiné à prévenir les privations matérielles (par exemple la pauvreté) que certaines personnes peuvent connaître à un moment ou à un autre de leur vie.

Combattre la pauvreté est essentiellement un exercice de transferts sociaux. Cependant, pour éliminer l'exclusion sociale, l'accent est mis sur les services destinés à remédier aux privations sociales.

La pauvreté peut aussi être traitée en assurant un salaire minimum pour les salariés. Le département de l'Industrie et de l'Emploi veille à ce que le niveau du salaire minimum fixé par le gouvernement soit respecté par les employeurs.

A Malte, le combat contre la pauvreté est lié aux transferts sociaux, mais les politiques et les pratiques qui alimentent différents types de services d'aide sociale servent également à éliminer l'exclusion sociale. Dans les années 1970 et 1980, Malte a adopté des politiques du marché du travail pour attirer les investisseurs étrangers et créer des emplois, mais ce n'est pas l'option retenue actuellement.

Lettonie

La Lettonie est caractérisée par plusieurs spécificités. C'est un petit pays sur le point de transformer son économie fermée et planifiée en économie ouverte et soumise au marché, de passer d'une quasi-égalité de revenus et de niveaux de vie à des revenus qui dépendent de la contribution personnelle et de l'esprit d'entreprise individuel.

La pauvreté au sens de faibles revenus a été la première manifestation des réformes au début des années 1990. Le choc succéda à la surprise initiale. Les analystes s'y sont intéressés, mais ils ont surtout porté leur attention sur les problèmes du développement social dans son ensemble plutôt que sur les estimations de la pauvreté.

La Lettonie est confrontée à une polarisation brutale de la société qui ne cesse de s'aggraver. En 1998, la consommation moyenne par personne des 20% de la population au sommet de la pyramide était 5,7 fois plus élevée que celle des 20% de la base. D'après une enquête sur le budget des ménages, les 20% des ménages les plus pauvres disposaient de 9,2% du revenu total des ménages. Le niveau du revenu familial moyen n'a pas cessé d'augmenter année après année, de même que les salaires mensuels moyens (bruts et nets). En 2000, avec une augmentation de 2,6% de l'indice des prix à la consommation, le pouvoir d'achat moyen de la population s'est accru de 4,2%.

Malgré ces tendances, les salaires restent très bas, et les Lettons estiment qu'ils sont pauvres plutôt que prospères. Au début de l'an 2000, d'après des sondages effectués auprès de la population, 63% des ménages parvenaient difficilement à joindre les deux bouts, 6% de ceux qui avaient répondu avaient déjà commencé à dépenser leurs économies, 13% s'étaient endettés; 13% seulement déclaraient avoir assez d'argent pour vivre.

Les niveaux des revenus en Lettonie comptent parmi les plus bas d'Europe. Les salaires y sont parmi les plus bas des Etats baltes, alors que le coût de la vie y est le plus élevé. La pauvreté est donc un problème incontournable en Lettonie, mais elle a ses caractéristiques propres. Avant les bouleversements, tout le monde était logé à la même enseigne sur le plan des revenus, et pratiquement tout le monde était également pauvre. Malgré une situation matérielle peu glorieuse, des phénomènes comme l'analphabétisme, la faim ou les imprévus n'existaient pas.

La conversion à l'économie de marché et à la libéralisation des prix a divisé les gens : ceux qui s'adaptèrent à la nouvelle situation et ceux qui n'y parvenaient pas. Sur le plan allégorique, la pauvreté en Lettonie avait deux visages, les « pauvres » pauvres et les « riches » pauvres.

La politique sociale du début des années 1990 traitait les problèmes sur un plan général et évitait de s'attaquer directement à la pauvreté en tant que problème spécifique. Au début de la période de transformation, le principal objectif de la politique sociale a été de réformer ou d'abolir les programmes sociaux coûteux hérités du système soviétique.

Vers le milieu des années 1990, influencé par le Sommet pour le développement de Copenhague, le Gouvernement letton commença à parler plus clairement de réduire la pauvreté. Après plusieurs années de discussion, la réduction de la pauvreté fut définie comme un nouveau champ d'action dans le *Rapport social* de 2000. Avant cela, en 1998-1999, le ministère des Affaires sociales finança plusieurs programmes de recherche pour mieux circonscrire et définir l'étendue de la pauvreté. A partir de ces documents, un groupe de travail interministériel fut mis en place afin d'élaborer des concepts et de proposer des objectifs pour combattre la pauvreté, ses causes, les facteurs de risques, et pour prévoir les développements à venir.

La notion de « pauvreté » apparaît aussi dans les déclarations du gouvernement, bien que de façon très formelle. L'avant-dernière déclaration (juin 1999) et la dernière (avril-mai 2000) du Conseil des ministres envisagent « d'évaluer la pauvreté et d'inclure des mesures centrées sur l'élimination de la pauvreté dans les plans régionaux ». Les deux déclarations promettent de développer les systèmes de sécurité sociale actuels, mais rien n'indique des progrès notables dans l'idée de lutte contre la pauvreté. Cependant, le Gouvernement letton a travaillé avec le PNUD, le BIT et la Banque mondiale pour élaborer une stratégie destinée à combattre la pauvreté dans le pays.

Le concept de pauvreté est discuté en Lettonie depuis le milieu des années 1990. La pauvreté en général est définie comme une situation où une personne ne dispose pas du minimum de ressources pour vivre décemment, alors que la pauvreté absolue est le manque des ressources nécessaires pour survivre, indépendamment du niveau de vie général de la société dans laquelle vit la personne. La pauvreté relative, c'est la situation où une personne manque des ressources nécessaires au maintien du niveau de vie minimum de la société dans laquelle elle vit, même si ce niveau est au-dessus du minimum physique nécessaire à la survie (ces définitions sont tirées de la *Protection sociale*, 1998).

Bien que la pauvreté économique soit le souci politique principal, il est maintenant courant d'utiliser des définitions plus larges qui prennent en compte les aspects excluants et multidimensionnels.

Comment donc le gouvernement aborde-t-il la pauvreté dans ses stratégies et ses politiques ? Il existe trois ensembles de mesures qui diffèrent par leurs ambitions et leurs objectifs.

Le premier ensemble est un programme de mesures macroéconomiques qui vise à guider l'économie de la Lettonie vers une croissance rapide. Dans ce domaine, l'influence de la Banque mondiale est importante. Par exemple, à la réunion du conseil de la Banque mondiale en avril 1998, il a été recommandé (et ces recommandations sont toujours d'actualité) que le Gouvernement letton consolide prioritairement le secteur macroéconomique et financier, accélère le développement du secteur privé, repense le rôle de l'Etat, développe la capacité des autorités sous-nationales à mettre en place des développements régionaux durables et des réformes des collectivités locales, et renforce le financement et l'offre des services sociaux.

Le second ensemble de mesures traite de la politique des revenus. Les principales fonctions de la politique des revenus en Lettonie sont de créer les conditions préalables à la formation d'une classe moyenne stable afin d'améliorer le système de rémunération du travail dans le secteur public, d'assurer l'application des exigences du salaire minimum dans le secteur privé, d'éliminer l'écart entre le salaire minimum et le niveau de vie minimum, et d'éliminer les discriminations salariales envers les femmes.

Le troisième ensemble de mesures concerne la politique de l'assurance sociale. Elle englobe trois secteurs : la politique du travail, la protection sociale (dont l'assurance et l'aide sociale) et la politique de la santé.

On peut donc conclure qu'en Lettonie la politique antipauvreté se concentre sur l'amélioration du niveau de bien-être de la population plutôt que sur des mesures explicites contre la pauvreté.

Le problème est de savoir pourquoi la pauvreté a été abordée de la façon décrite. En Lettonie, on estime que la lutte contre la pauvreté doit se développer dans deux directions d'égale importance : l'élimination des causes de la pauvreté et l'élimination de la pauvreté qui résulte des échecs de ce premier projet. Voilà pourquoi la stratégie lettonne est une combinaison de politiques actives destinées à améliorer la capacité personnelle à résoudre les problèmes et de mesures de sécurité sociale (assurance et aide sociale) afin de venir en aide à ceux qui ne peuvent se prendre en charge. Cependant, les ressources financières de la Lettonie pour mettre en œuvre une politique sociale correcte étant limitées, les prestations de l'aide sociale, par exemple, demeurent plus ou moins symboliques.

Pour le secteur médico-social, le gouvernement transfère sa responsabilité aux collectivités locales et aux personnes (par exemple en créant des systèmes d'assurance sociale et des services sociaux payants). Le ministère en charge de ce secteur, ainsi que les syndicats, s'opposent à cette tendance, mais sans grand succès.

République tchèque

En République tchèque, il y a consensus sur l'importance de la dimension sociale du processus de transition. Il faut cependant reconnaître que si la transition économique a été la première des priorités politiques, elle n'a pas été suivie par une stratégie bien définie dans le domaine social. D'un point de vue politique, les huit partis de droite ont mis l'accent sur la nécessité de rendre l'individu plus responsable, tandis que la gauche s'alarmait des risques sociaux de l'inflation et du chômage. Les chrétiens-démocrates essayaient de conjuguer les principes du marché et la solidarité sociale.

Au cours de la première période de transition, le modèle d'aide sociale des Tchèques était plus ou moins clairement lié au modèle «bismarckien», où le système d'assurance joue un rôle majeur. Cette étape fut aussi caractérisée par une tendance à intégrer des éléments de corporatisme. Après les élections de 1992, une conception plus complète de la réforme de la protection sociale a vu le jour. Dans ce développement, les principes libéraux ont joué un rôle essentiel (par exemple, tentatives pour amener le système à correspondre aux besoins de l'économie de marché, en incitant les personnes à assumer de plus grandes responsabilités quant à leur situation sociale et à atteindre une indépendance sociale afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des aides de l'Etat).

Les réformes en cours aujourd'hui ont commencé en 1997, quand les sociaux-démocrates ont manifesté une forte opposition au Parlement, et elles se sont multipliées avec l'entrée de ce parti au gouvernement l'année suivante.

En ce qui concerne la nature des faibles revenus, on peut dire que la transformation de la société tchèque au cours des années 1990 a apporté une flexibilité et des différenciations du statut et du niveau de vie des citoyens et des ménages. En termes de propriété et de revenus, les gens peuvent maintenant s'élever dans l'échelle sociale, mais ils doivent également être prêts à assumer les risques d'une descente rapide. Ces phénomènes comportent un risque de nouvelle pauvreté et d'exclusion sociale. Au cours des années 1990, quand les anciennes structures socio-économiques délabrées se sont mêlées à de nouvelles structures encore instables, il y a eu coexistence d'une démographie négative et d'une nouvelle pauvreté de marché. Les facteurs de risques ou déterminants de la pauvreté étaient l'emploi, l'appartenance à une famille nombreuse et les problèmes de santé. A la fin des années 1990, l'emploi était le facteur le plus déterminant pour l'étendue et le degré de la pauvreté.

Le système de protection sociale tchèque comporte différentes structures qui forment un filet de sécurité minimal et apportent une protection du revenu pour ceux qui tombent malencontreusement dans la pauvreté et pour qui il n'y a pas d'autres dispositifs satisfaisants de protection sociale. Les mécanismes centraux pour s'attaquer à la pauvreté sont le revenu minimum (MW) et le minimum vital (SM).

Le minimum vital officiel est au centre du système. Il représente le niveau le plus bas du revenu et des dépenses familiales que l'on estime suffisant pour couvrir l'ensemble des biens et des services nécessaires à la satisfaction des besoins de base. Les dépenses pour les articles de consommation à long terme étant exclues, le minimum vital n'apporte qu'une protection temporaire à des besoins matériels. S'il n'est pas

remédié à l'insuffisance des revenus dans les douze à dix-huit mois, d'autres dispositifs de protection sociale doivent entrer en jeu.

En République tchèque (et précédemment en Tchécoslovaquie), le montant et les mécanismes du salaire minimum furent définis pour la première fois en février 1991. Les systèmes pour déterminer les montants du salaire minimum et du minimum vital étant indépendants, la situation peut devenir néfaste du point de vue des incitations au travail, et cela tend aujourd'hui à se vérifier pour certains types de ménages. L'écart entre les montants du minimum vital et du salaire minimum peut dissuader de travailler. Parmi ceux qui perçoivent des salaires au-dessous de la moyenne (environ 60% des salariés), il y a une tendance, d'intensité variable, au parasitisme social, qui consiste à renoncer à une activité salariée pour vivre de l'aide sociale.

Le système actuel de protection sociale repose sur les trois principaux éléments suivants : l'assurance sociale, les subventions nationales et l'assistance sociale. De notre point de vue, les deux derniers éléments sont particulièrement importants.

Le système de protection sociale tchèque comprend différentes prestations et contributions qui permettent à l'Etat de compléter sa politique sociale dans les domaines et les situations qu'il considère comme essentiels, d'après le consensus social. Les allocations familiales et l'allocation unique de naissance représentent des prestations familiales types. L'assurance sociale publique est automatique ; payée par le budget de l'Etat, elle est financée par l'impôt.

Le système complémentaire de l'aide sociale est en cours de réforme depuis la première moitié des années 1990, mais aucune loi nouvelle n'a encore été promulguée. Récemment, diverses situations individuelles de détresse ont été couvertes par le programme d'aide sociale qui suit les principes d'assistance « extraordinaire » aux personnes en situation d'urgence. L'Etat intervient dans des situations d'urgence soudaines en association avec des institutions charitables et d'autres organisations non gouvernementales. Les principes généraux concernant les prestations sociales sont définis par la loi sur les besoins sociaux. L'assistance sociale représente un système destiné à protéger les citoyens dont les revenus sont au-dessous du minimum vital et dont les situations personnelles sont compliquées par des handicaps sociaux supplémentaires. Dans certaines circonstances, des aides sociales sont également disponibles pour les citoyens dont le revenu excède le montant du minimum vital.

Les prestations du régime d'aide sociale sont en partie automatiques ; elles sont prévues par des dispositions juridiques et financées par l'Etat. Cependant, certaines de ces prestations relèvent d'un pouvoir discrétionnaire.

En ce qui concerne l'efficacité du régime d'aide sociale, il est confirmé que les aides sociales publiques ont provoqué une baisse importante du nombre des ménages à bas revenus (au-dessous du minimum vital avant transferts) qui dépendent des prestations sociales.

Le coût total des prestations d'aide sociale et du système public d'assurances sociales est assez peu élevé par rapport au PIB tchèque. L'ensemble des services médicaux et sociaux (transferts et services) représente 22% environ du PIB (les services médicaux, 8%, et les services sociaux, 14%), tandis que la part de toutes les prestations sociales

(régime d'assistance sociale) n'est que de 1% environ et celle du système d'assurances sociales de 1,8% (en 1999). Cela confirme l'affirmation (voir la partie plus générale de ce chapitre) selon laquelle l'importance et la signification des prestations d'aides sociales sont assez rudimentaires dans la plupart des PECO.

Bulgarie

En plus d'être probablement le pays le plus pauvre de notre échantillon d'Etats providence d'Europe, la Bulgarie connaît la transition la plus lente du socialisme au libéralisme, et ses structures de protection sociale sont les moins modernisées. De plus, elle illustre le fait qu'il y a parfois loin des paroles (les plans et les programmes) aux actes.

En Bulgarie, la privatisation a été assez lente et s'est opérée surtout dans les domaines du commerce et des services; dans le secteur industriel, elle a été beaucoup plus lente. Une période prolongée d'instabilité politique a ajourné la restructuration du système juridique et freiné les investissements étrangers. De plus, les réformes de l'agriculture ont gravement désorganisé ce secteur. Tout cela, ajouté à d'autres facteurs, font que le PIB et la production dans les principales branches de l'industrie sont tombés à des niveaux sans précédent en temps de paix.

La période de transition a pour la première fois confronté la société bulgare à des phénomènes tels que le chômage, la drogue, une délinquance élevée, etc. La pauvreté est devenue une des pires conséquences de la transition. Au cours de la période 1990-1997, le revenu disponible de la population et la production totale ont connu une chute de plus de 27%, tandis que la pauvreté augmentait dramatiquement: en 1998, plus de 36% des Bulgares (contre 5% en 1992) vivaient au-dessous du seuil de pauvreté (mesuré sur la base du revenu minimum requis pour avoir droit à l'aide sociale). D'après une enquête de 1999 effectuée par l'Agence pour les études sociales, 44,5% des personnes de plus de 18 ans estimaient s'en sortir moins bien qu'avant 1989; 36% se considéraient pauvres; 96,8% estimaient que la pauvreté était le problème majeur du pays. Cependant, la situation financière catastrophique de la Bulgarie, associée à une tendance démographique négative, signifie que le nombre de personnes protégées par l'aide sociale publique a diminué, mais aussi que le niveau réel de leur protection a décliné.

Les améliorations et les réformes récentes entreprises en Bulgarie comportent des composantes normatives essentielles visant à: multiplier les incitations au travail, prendre des mesures pour activer le marché de l'emploi, restreindre les critères d'éligibilité pour diverses prestations sociales, renforcer les liens entre le paiement des prestations et le paiement des cotisations.

Quelle est donc la stratégie de l'Etat bulgare pour combattre la pauvreté? Il existe plusieurs plans nationaux et programmes normatifs où l'allègement de la pauvreté est directement ou indirectement mentionné. Deux des programmes les plus importants sont le Plan national de développement social et le Programme du gouvernement pour 1997-2000. Les deux comportent des références claires à la réduction de la pauvreté. Le cadre plus étroit d'un plan d'action antipauvreté bulgare pour 2000-2005

(formulé en 2000) est beaucoup plus significatif et prometteur. Cependant, à cause des contraintes fiscales ce plan est toujours en projet et n'a pas été adopté.

Le discours public et académique comporte deux définitions majeures de la pauvreté : la pauvreté absolue et le concept de pauvreté humaine qui recouvre plusieurs types de privations, dont l'aspect matériel. Jusqu'à présent, le deuxième concept a eu très peu (voire pas du tout) d'applications pratiques.

Les méthodes pour estimer la pauvreté et définir plusieurs seuils de pauvreté sont relativement bien développés ; c'est là que l'on voit l'écart entre l'analyse et l'élaboration de politiques. Un concept clé est le revenu minimum garanti (RMG) qui adopte une méthode de calcul en deux étapes des paniers minimaux du consommateur : l'un pour les nécessités alimentaires, l'autre pour les articles essentiels en dehors de la nourriture. Il est donc basé sur deux calculs, le premier pour le « panier du minimum social du consommateur » et le deuxième pour le « panier du minimum vital du consommateur ». Le problème est que ces paniers ne sont utilisés que pour des objectifs analytiques et qu'ils ne forment pas la base de calcul du revenu minimum protégé.

Le revenu minimum de base fut introduit en 1992 dans un objectif d'aide sociale et transformé plus tard en RMG. On retrouve en cela la tradition du seuil de pauvreté absolu. En réalité, le RMG compose la base des calculs pour l'aide sociale et il est indexé. Le montant de ce revenu minimum, qui est maintenant (2001) d'environ 60% du salaire minimum, est donc très bas. Le RMG est une mesure d'estimation et un résultat de négociations entre le gouvernement et les partenaires sociaux ; il tient compte aussi des ressources financières dont dispose le pays.

Il est également important de noter que le taux du revenu minimum garanti est considérablement plus bas que le niveau du minimum vital.

Les principaux facteurs affectant la pauvreté en Bulgarie sont : un niveau généralement bas des salaires ; le chômage ; des niveaux de pensions peu élevés ; un faible accès des pauvres aux services médicaux et un système éducatif problématique.

Cependant, les objectifs du projet de Plan national antipauvreté sont ambitieux et quantifiés avec précision. Les buts définis sont différents pour soulager la pauvreté absolue et la pauvreté humaine.

L'objectif pour soulager la pauvreté absolue est de ramener la part de la population pauvre de 22,7% à moins de 12% d'ici à 2005.

Pour la pauvreté humaine les objectifs visés pour 2005 sont de ramener :

- Le pourcentage de la population qui n'atteindra pas l'âge de 60 ans de 18% à 15%.
- Le taux d'échec scolaire de 37,9% à 25%.
- Le taux de chômage de 15,7% à moins de 10%, et le taux du chômage de longue durée de 8,6% à 6%.

Pour conclure, on peut dire que la stratégie actuelle pour lutter contre la pauvreté en Bulgarie est mixte, combinant des transferts sociaux et des mesures visant à améliorer le marché de l'emploi. Pour le moment, toutefois, ce sont les transferts sociaux qui prédominent.

En conclusion, remarques sur les stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays étudiés

Les conclusions et les observations clés concernant les stratégies de lutte contre la pauvreté décrites dans les huit rapports sur les pays étudiés sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 5. Indicateurs sélectionnés des politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays étudiés

	Modèle Etat providence	Lien avec le marché du travail	Aide sociale en tant que droit	Niveau actuel de pauvreté	La pauvreté est-elle un problème politique marquant ?	Des programmes antipauvreté spécifiques ?	Des procédures ou une administration particulières ?
Finlande	Social-démocrate ; assurance et forfait	moyen, couverture des personnes hors du marché du travail		très bas	pas en ce qui concerne les faibles revenus mais en ce qui concerne le chômage de longue durée	non (sauf PAN sur l'exclusion sociale)	non
Belgique	« Bismarckien », Conservateur	fort	fort	au-dessous de la moyenne (UE)	oui jusqu'à un certain point	oui	oui
France	« Bismarckien », Conservateur	fort	assez fort	au-dessous de la moyenne (UE)	oui, l'exclusion	législation spécifique	partiellement oui
Irlande	« Béveridgien » Libéral	fort	moyen	au-dessus de la moyenne (UE)	oui	oui	oui
Malte	Anglo-Saxon Libéral	fort	fort	–	non	non	non
Lettonie	« Bismarckien »	fort	rudimentaire	élevé	pas prioritaire	non	non
République tchèque	« Bismarckien »	fort	rudimentaire	moyen	pas la 1 ^{re} des priorités	non	non
Bulgarie	« Bismarckien »	fort	rudimentaire	élevé	pas la 1 ^{re} des priorités	oui mais en attente d'adoption	oui

Dans le groupe des pays occidentaux, on considère la pauvreté comme un problème social et politique marquant, sauf en Finlande, en Belgique et à Malte. Cependant, la Belgique est un exemple intermédiaire, qui a développé des structures administratives assez sophistiquées pour contrôler et traiter la pauvreté financière et une exclusion plus largement multidimensionnelle. En Finlande, le chômage de longue durée et les riches qui y sont associés constituent un point essentiel des préoccupations politiques.

Parmi les pays étudiés, la France, l'Irlande et la Bulgarie (et aussi un peu la Belgique) ont un programme, une stratégie ou un plan antipauvreté spécifiques. Cependant, pour des raisons fiscales, le plan d'action antipauvreté de la Bulgarie n'a pas été adopté. D'autre part, tous les pays membres de l'Union européenne ont préparé des plans d'action nationaux (PAN) fondés sur la résolution du Conseil de Nice pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au cours de l'été 2001, ces «plans d'action nationaux sur l'exclusion sociale» ont été étudiés et analysés par la Commission européenne afin d'en tirer un document de synthèse qui devrait être adopté au Sommet de Laeken à la fin de l'année. Ces plans ne sont pas analysés ici.

La Belgique et l'Irlande, et jusqu'à un certain point la France, ont élaboré des structures administratives et procédurales sophistiquées pour contrôler et combattre la pauvreté. Les plus développées sont les structures irlandaises actuelles, qui comportent une procédure particulière de protection contre la pauvreté.

En ce qui concerne la pauvreté en général, c'est dans le groupe des pays de l'Est qu'elle est la plus alarmante, et c'est sans doute en Bulgarie que l'on rencontre la situation la plus dramatique. De plus, dans le domaine politique, le problème majeur des PECO est qu'il y a loin des intentions à l'action. En d'autres termes, en l'absence d'engagements politiques clairs pour intégrer des critères minimaux dans les systèmes de protection sociale, leurs efforts pour calculer et définir les différents niveaux de subsistance et de paniers minimaux restent assez théoriques.

Pour leur politique sociale dans son ensemble, tous les PECO ont choisi l'alternative «bismarckienne», c'est-à-dire guidée par l'emploi, basée sur les contributions, avec un type de protection sociale fondée sur l'assurance, où ceux qui se situent en dehors du marché sont très vulnérables aux risques de très faibles revenus et de pauvreté.

Enfin, nous pouvons conclure aussi que l'importance accordée aux incitations au travail et au lien entre aide sociale et travail est essentielle aussi

bien dans l'Union européenne que dans les PECO. On peut y voir une conséquence logique du modèle d'aide sociale qui s'appuie sur les performances, mais il est intéressant de noter que ce thème fait son apparition dans les pays scandinaves de type social-démocrate, qui ont pourtant adopté un modèle d'aide sociale plus universaliste.

CHAPITRE 2 : EXISTENCE ET UTILISATION DES SEUILS DE PAUVRETÉ

Dans ce chapitre, nous commencerons par examiner brièvement comment sont fixés les seuils de pauvreté et les quatre principales définitions de ces seuils à des fins de recherche et d'action politique. Nous étudierons ensuite plus en détail les différents seuils de pauvreté dans les huit pays étudiés et l'utilisation qui en est faite. Nous passerons aussi en revue les salaires minimums. Pour terminer, nous résumerons les faits mis en évidence et tirerons quelques conclusions générales.

Fixation de seuils de pauvreté

L'adoption, la définition ou la fixation d'un seuil de pauvreté peuvent s'interpréter de manières diverses et ont des implications et des conséquences importantes. Premièrement, l'adoption officielle d'un seuil de pauvreté par un gouvernement l'expose à un regard extérieur, à une appréciation plus objective du bilan général des affaires et du succès (ou non) de ses actions. C'est donc un point de référence pour une évaluation interne et externe. Deuxièmement, quand les seuils de pauvreté deviennent accessibles au public, aux experts et aux fonctionnaires, de nouvelles données sont fournies aux citoyens, ce qui leur permet de mieux réfléchir à leur situation. Troisièmement, la définition de ces seuils de pauvreté permet des estimations plus scientifiques de l'étendue et de l'incidence des faibles revenus, et, quatrièmement, ces estimations servent de référence pour fixer le montant des revenus minimums.

D'un point de vue technique, il y a globalement quatre manières d'établir des seuils de pauvreté :

- On considère que les seuils de pauvreté politiques ou administratifs sont par nature normatifs, et qu'ils guident souvent les politiques d'aide sociale.
- Le seuil de pauvreté fixé en fonction des besoins vitaux et qui se rapproche de la définition de la pauvreté absolue demeure une approche très courante. Il serait faux de croire que cette manière de définir un seuil de pauvreté à partir du panier de la ménagère et des produits de première nécessité est passée de mode. Au contraire, beaucoup d'efforts, par exemple de la Banque mondiale, du PNUD et plus récemment

d'Eurostat, ont été déployés pour mettre au point et appliquer des mesures et des politiques de ce type.

- Les seuils de pauvreté les plus répandus sont fixés d'après la méthode du revenu relatif et sont fondés sur la répartition des revenus dans un pays donné. Relative par nature, cette méthode mesure les écarts sociaux dans la population et est liée à l'inégalité des revenus.
- Enfin, le seuil de pauvreté peut aussi correspondre au revenu minimum garanti par la loi, pour autant qu'il en existe un dans le pays concerné.

D'une manière générale, les pays d'Europe de l'Ouest privilégient les mesures relatives pour définir les seuils de pauvreté, tandis que les PECO préfèrent les définitions plus normatives et administratives. Cela se comprend dans la mesure où la deuxième approche tend à fournir des estimations plus modérées de la pauvreté. Autre observation intéressante : parmi les Etats membres de l'Union européenne de notre échantillon, seule l'Irlande a officiellement adopté un seuil de pauvreté qui, par la suite, a joué un rôle important dans les objectifs politiques. La question d'un seuil de pauvreté « officiel » est plus théorique, puisque l'appartenance à l'Union européenne oblige les pays à se comparer à d'autres où sont utilisées diverses définitions relatives, plus ou moins officielles, élaborées par Eurostat. Ainsi, l'ancienne définition qui correspond à 50 % (et la plus récente à 60 %) du revenu moyen des ménages a acquis un statut presque officiel. Un autre changement récent dans les définitions de la pauvreté dans l'Union européenne concerne le barème d'équivalence à utiliser. Depuis 2001, les calculs d'Eurostat sont basés sur l'« échelle modifiée » de l'OCDE, qui tend à accentuer les risques pour les familles peu nombreuses et à les sous-estimer pour les familles avec enfants. La Commission européenne travaille aussi avec les indicateurs d'inclusion pour parvenir à un consensus sur les mesures d'évaluation de la pauvreté et de l'exclusion multidimensionnelles. Ici, la contribution du groupe d'experts Atkinson (2001) prend toute sa valeur.

L'approche des PECO concernant la définition et la fixation des différents seuils administratifs souvent mentionnés dans la législation est également liée aux efforts pour déterminer les seuils correspondant aux besoins fondamentaux, comme les niveaux minimaux de subsistance. La Bulgarie en offre un bon exemple. On calcule différents paniers de consommation minimaux, pour la nourriture et les besoins non alimentaires, afin de définir un panier du consommateur correspondant au minimum social, et un autre correspondant au minimum vital. Là encore, le problème, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, c'est le peu d'implications pratiques – et donc politiques – de ces définitions. Dans les PECO

étudiés, les définitions actuelles des niveaux de revenus minimums garantis du filet de sécurité ne sont qu'indirectement liées à ces exercices théoriques.

La notion de pauvreté multidimensionnelle a davantage la faveur des théoriciens que la variante fondée uniquement sur le revenu. Cela signifie que dans son acception moderne, la pauvreté est considérée comme une forme de dénuement, autrement dit, lorsque les revenus d'un ménage sont si faibles que les individus sont obligés de se tenir à l'écart d'un mode de vie normal ou suffisamment décent dans une société donnée. Concrètement, la pauvreté devrait être considérée comme la combinaison d'un revenu faible et de toutes ses répercussions dans la vie quotidienne, par exemple, sur le logement, la nourriture, l'habillement, c'est-à-dire de tous les problèmes qui se posent pour parvenir à joindre les deux bouts faute de ressources matérielles. Seule l'Irlande a adopté des notions plus progressistes comme celle que nous venons de décrire. A des fins statistiques, Eurostat avance également dans cette voie, bien que ses efforts soient largement conditionnés par la disponibilité de données véritablement comparatives (actuellement, ECHP, 1996). Cette avancée est étroitement liée aux efforts du groupe de travail de Sir Tony Atkinson cité plus haut.

Des salaires minimums sont garantis par la législation ou autrement dans la plupart des pays européens. La politique du salaire minimum semble particulièrement importante pour les PECO, bien que, comme nous l'avons établi dans le précédent chapitre, le montant peu élevé des salaires minimums ne soit pas toujours une garantie contre la pauvreté et des revenus insuffisants même quand on a un emploi.

Réalité et utilisation des seuils de pauvreté dans les huit pays étudiés

La Finlande n'a pas de seuil de pauvreté officiel, mais le niveau-seuil de l'aide sociale correspond au niveau du revenu minimum garanti par la loi à tous les citoyens. Le montant de l'aide sociale de base est indexé sur le coût de la vie, et la valeur en chiffres réels de cette prestation, à laquelle s'ajoutent d'autres prestations du RMG (allocation logement, etc.) excède légèrement les 50 % du revenu moyen qui équivaut au seuil de pauvreté. Sous l'influence croissante de l'Union européenne, la Finlande utilise également comme seuil de pauvreté les 60 % du revenu moyen compensé des ménages. Le seuil de pauvreté de 50 % représente 563 euros pour un adulte isolé et concerne 4 % des ménages. Le seuil administratif

défini pour l'assistance sociale est de 580 euros pour un adulte isolé et concerne 5 % des ménages environ.

La Belgique ressemble à la Finlande en ce sens qu'elle n'a pas de seuil de pauvreté officiellement défini, mais elle participe à la recherche d'un consensus sur une définition paneuropéenne du seuil de pauvreté. L'administration comme les théoriciens utilisent assez couramment les 60 % du revenu moyen, ce qui donne une estimation du taux de pauvreté de 18 %, mais les calculs sur la base de 40 % ou 50 % du revenu moyen sont également utilisés. L'aide sociale belge, connue sous le nom de Minimex (minimum vital), applique le seuil administratif. En 2000, le Minimex pour un adulte isolé était de 539 euros par mois.

La France utilise quatre indicateurs distincts pour mesurer la pauvreté – le seuil de pauvreté relatif, l'approche multidimensionnelle et deux voies administratives différentes. Le seuil relatif, basé sur les 50 % du revenu moyen, donne un taux de pauvreté allant de 7,3 % à 7,9 % de la population (chiffres de 1996). L'indicateur de privations multiples, liant des conditions de vie difficiles à de faibles revenus, donne des estimations différentes qui dépendent du nombre et du genre de problèmes considérés. Le premier seuil de pauvreté, basé sur le montant minimal de la retraite ou de l'allocation pour les handicapés, est de 549 euros par mois pour un adulte isolé (en 2000). Le deuxième seuil utilisé par l'administration est lié à d'autres minima sociaux fixés par la loi. Le correspondant français dénonce avec raison plusieurs failles, surtout en ce qui concerne les mesures du revenu relatif, qui peuvent être vues comme les indicateurs d'une inégalité relative de revenus plutôt que les révélateurs de la pauvreté proprement dite. Il est également difficile de mesurer précisément le revenu des ménages et des individus. Par exemple, les personnes qui vivent en institution et celles qui n'ont pas de résidence fixe posent problème. Le correspondant fait aussi remarquer qu'il n'y a pas d'indicateurs fiables de précarité (situations incertaines, vulnérables et à risques) – sans parler de l'évaluation problématique de l'exclusion sociale.

Comme il a été expliqué dans le précédent chapitre, dans son programme antipauvreté, l'Irlande a établi une définition officielle de la pauvreté (et donc du seuil de pauvreté) ainsi que des objectifs de politique antipauvreté. La pauvreté est considérée comme une situation où le revenu disponible descend au-dessous des 50 % ou des 60 % du revenu moyen, et où les personnes subissent au moins deux privations essentielles sur une liste de huit. La NAPS irlandaise de 1997 apporte également une définition sophistiquée de la pauvreté moderne dans l'«esprit townsendien». En utilisant ce double critère, l'incidence de la pauvreté en

1997 était de 9% à 15 % (50%-60 % du revenu moyen). Les mesures à partir de 50 % du revenu moyen donnent un seuil de pauvreté d'environ 400 euros par mois pour un adulte isolé et 480 euros par mois pour 60 % du même revenu.

Les aides sociales minimales pour un adulte isolé sont d'environ 344 euros par mois. En 2001, les allocations sociales (AS) pour une personne isolée étaient plafonnées à 385 euros par mois. Il est donc évident que le filet de sécurité minimal ne s'élève pas beaucoup au-dessus du seuil de pauvreté relatif.

Les AS sont définies par le Parlement et indexées sur l'indice des prix à la consommation. Il n'y a pas de seuil de pauvreté établi d'après les besoins vitaux.

Le salaire minimum en Irlande est de 5,60 euros de l'heure (= 896 euros par mois). Le niveau actuel du revenu minimum garanti est donc d'environ 43% du salaire minimum.

Malte dispose d'un seuil de pauvreté administratif et d'un salaire minimum garanti. Le minimum vital administratif est établi en fonction du salaire minimum, qui est indirectement lié aux besoins vitaux. Un seuil de pauvreté établi d'après les besoins vitaux est envisagé.

Pour le moment, Malte n'a pas non plus de seuil de pauvreté officiellement reconnu. Cependant, le département de la Sécurité sociale utilise un seuil établi à 8 306 euros par an, c'est-à-dire 692 euros par mois, pour le versement d'une allocation supplémentaire à une personne isolée. Ces chiffres sont régulièrement utilisés dans les calculs maltais comme substitut à un seuil de pauvreté national. Le RMG pour une personne isolée est de 404 euros par mois, c'est-à-dire 58 % de ce seuil de pauvreté *de facto*.

Le salaire minimum à Malte est de 6 396 euros par an, soit 533 euros par mois. Le seuil de pauvreté administratif (un substitut) est donc d'environ 130 % du salaire minimum. Cela semble impliquer que l'emploi, quand il est rémunéré au tarif le plus bas, ne protège pas les personnes contre la pauvreté (telle qu'elle est administrativement définie).

Le rapport sur la Lettonie établit que l'évaluation de la pauvreté n'est pas une approche populaire dans ce pays. Bien que plusieurs seuils de pauvreté aient été définis pour certains objectifs, on peut constater que les niveaux actuels des minimums garantis par l'Etat en sont assez éloignés. Les différents paliers existants se présentent de la manière suivante (sources mentionnées dans la mesure du possible):

- Le seuil de pauvreté recommandé par la Banque mondiale est de 51 euros par personne et par mois. Cela donne un taux de pauvreté de 19,4 %. Le commentaire du correspondant letton indique que ce seuil est trop bas et que l'on ne peut pas vivre avec un tel revenu.
- La loi sur l'aide sociale de 1995 stipule que le critère d'éligibilité pour l'aide sociale est un revenu de 48 euros par mois.
- Il y a aussi une notion de « famille indigente » qui associe divers critères, dont un revenu par membre de la famille de moins de 75 % du « minimum vital de crise » sur une période d'au moins trois mois ; cette notion est utilisée pour l'attribution ciblée de certaines prestations, etc.
- Le « minimum vital de crise », tel qu'il est défini par le Conseil des ministres, est de 70 euros.
- Le « panier minimal de crise du consommateur pour les biens et les services » est évalué à 90 euros (en 1998).
- Le « panier total minimal du consommateur pour les biens et les services » est de 156 euros par mois. On peut le considérer comme le seuil de pauvreté actuel calculé en fonction des besoins vitaux (commentaires du correspondant).
- Le « revenu minimum garanti pour les personnes pauvres » approuvé en 2000 est d'environ 38 euros.
- Enfin, le salaire minimum (en 2001) est de 110 euros par mois.

Le revenu minimum garanti pour les personnes pauvres représente donc environ 34 % du salaire minimum.

Dans la République tchèque, le seuil de pauvreté administratif représente le minimum vital (MV), qui est déterminé par le gouvernement et ajusté d'après les variations de l'indice des prix à la consommation. Le MV pour les besoins personnels essentiels d'un adulte isolé est de 62,60 euros par mois et de 45,10 euros pour les dépenses nécessaires du foyer, ce qui fait un total de 108 euros par mois. Les droits à l'aide sociale (aux soins), le montant des prestations et le soutien social de l'Etat sont induits par le MV. Le salaire minimum brut dans la République tchèque en 2001 était de 142,90 euros par mois.

La Bulgarie a élaboré une structure intéressante et assez complexe de divers seuils et minima, comme cela a été souligné dans le premier chapitre. Un revenu minimum garanti (RMG)⁷, qui est un genre de minimum

7. Ce terme est ici un peu trompeur et vient de l'usage courant qui en est fait.

vital administratif, détermine également le droit à l'aide sociale. Il est calculé d'après un panier du consommateur qui établit le minimum vital. Le RMG est beaucoup plus bas que le minimum vital.

Le RMG (ici le seuil de pauvreté administratif) était de 20 euros pour un adulte isolé en 2001. Puis entre en jeu un système compliqué de coefficient d'unités de consommation (barème d'équivalence), qui donne différents coefficients de pondération pour les membres d'un ménage en fonction de l'âge, de l'état de santé, du nombre de personnes et de l'absence (ou présence) de proches parents. Le revenu minimum garanti se présente sous trois formes distinctes.

Avant de pousser les comparaisons plus avant, il y a lieu de faire une observation d'ordre général en ce qui concerne les PECO. Il semble que les trois PECO étudiés ont fait des efforts sur le plan administratif et de la recherche pour calculer et déterminer différents seuils, que l'on désigne souvent par les termes de minimum vital ou paniers minimaux de consommation. Ces définitions résultent essentiellement d'une approche des besoins essentiels. La façon dont elles sont utilisées pour fixer les critères d'éligibilité aux aides minimales existantes est souvent opaque. Les taux actuels de ces prestations sont cependant bien plus bas que les chiffres indiqués, et les liens logiques entre les modes de calcul et les prestations sont loin d'être clairs.

Résumé et conclusions

Il est possible de résumer le problème des seuils de pauvreté dans les huit pays étudiés sous la forme d'un tableau comparatif simplifié.

Tableau 6. Seuils de pauvreté, incidence de la pauvreté et salaire minimum dans les pays étudiés (valeur monétaire en euros par mois)

	Finlande	Belgique	France	Irlande	Malte	Lettonie	R. tchèque	Bulgarie
Seuil de pauvreté relatif	oui	oui	oui	oui	non	non	non	non
- mode	50%	60%	50%	50%-60%				
- taux pour un adulte isolé	563 euros	-	-	400/480 euros				
- taux de pauvreté	4%	18%	7,3%-7,9%	9%-15%				

	Finlande	Belgique	France	Irlande	Malte	Lettonie	R. tchèque	Bulgarie
Seuil de privations multiples	non	non	oui	oui faibles revenus et au moins 2 des privations de base	non	non	non	non
Seuil(s) de pauvreté administratif(s) - type - pour un adulte isolé	oui AS (norme) 580 euros	oui Minimex 539 euros	oui plusieurs minima 549 euros	oui AS (SWA) 385 euros	oui Seuil de pauvreté 692 euros RMG 404 euros	oui sept variantes différentes	oui minimum vital 108 euros	oui plusieurs minimum vital RMG
Salaires minimum - montant	non	oui 1117 euros	oui	oui 896 euros	oui 533 euros	oui 110 euros	oui 142 euros	oui 40 euros

On peut tirer quelques conclusions de ces comparaisons.

Les seuils établis en fonction des revenus, c'est-à-dire d'après la méthode du revenu relatif, l'emportent dans les pays d'Europe occidentale, tandis que ce type de définition est pratiquement absent des PECO étudiés. Le seul pays où la notion de privations multiples ait été officiellement mise en pratique est l'Irlande.

Tous les pays adoptent un seuil de pauvreté de type normatif/administratif. La principale différence ici entre les pays d'Europe occidentale (spécialement de l'Union européenne) et les PECO est que les premiers ramènent la norme de l'aide sociale à ce type de seuil, tandis que les PECO tendent à utiliser diverses définitions des minimums vitaux – souvent calculés par des méthodes scientifiques – qui constituent une base unique pour déterminer un revenu minimum garanti.

On constate aujourd'hui des écarts importants dans les taux actuels des seuils de pauvreté, des minima sociaux et des salaires minimums exprimés en euros, mais il faut noter que les différences dans le coût de la vie sont tout aussi manifestes. La seule façon d'améliorer la comparabilité est de comparer les pouvoirs d'achat, ce qui sera fait dans le chapitre 4.

CHAPITRE 3: AIDES SOCIALES POUR COMBATTRE LA PAUVRETÉ

Soulager la pauvreté est l'un des buts essentiels des Etats providence modernes (Ringen, 1987); bien qu'ils mènent des politiques différentes, tous sont animés par ce même objectif. On a souvent affirmé qu'il était du devoir de l'Etat de soulager la détresse des citoyens les plus mal lotis et d'instaurer un Etat providence minimal (Goodin, 1988). Selon ce principe, l'aide aux plus démunis devrait être un souci commun à tous les Etats providence.

La distribution des fonds de l'aide sociale est déterminée par trois grands systèmes: lié à l'emploi, sous condition de ressources et universel.

Les régimes liés à l'emploi, essentiellement basés sur les assurances sociales financées par les cotisations, compensent une perte de revenus due à des risques spécifiques tels que la maladie ou la vieillesse (par opposition aux régimes universels ou sous condition de ressources qui sont non contributifs). Les régimes sous condition de ressources déterminent l'attribution des prestations en fonction des revenus de la famille ou de l'individu. Ces prestations se matérialisent sous forme d'un revenu minimum destiné à assurer les besoins vitaux, et seuls en bénéficient les demandeurs considérés comme incapables de se prendre en charge. Quant aux régimes universels, ils accordent des prestations forfaitaires aux résidents ou aux citoyens, assurant un soutien à des groupes spécifiques. Avec les régimes non contributifs, les allocations ne dépendent ni des activités professionnelles antérieures, ni du versement de cotisations.

Si tous les types de prestations sociales limitent la pauvreté dans la mesure où ils assurent un soutien financier aux bénéficiaires, les aides sociales non contributives et sous condition de ressources sont plus particulièrement destinées à lutter contre la pauvreté. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les systèmes qui garantissent un revenu minimum visent avant tout à prévenir la pauvreté et à garantir un niveau de vie décent.

Dans ce chapitre, nous examinerons les différents types de prestations sociales destinées à combattre la pauvreté dans les huit pays étudiés.

C'est donc un chapitre descriptif qui donnera une vue d'ensemble des régimes et soulignera leurs différences et leurs similitudes.

Nous commencerons notre étude par une analyse des diverses prestations non contributives attribuées sous condition de ressources dans les huit pays étudiés. Pour mieux comprendre la situation de chaque pays, nous avons classé ces prestations en trois grandes catégories : générales, catégorielles, et spécifiques (Eardley *et al.*, 1996a; Capucha, 1999). Après avoir décrit le système d'allocations, sa structure et ses modes opératoires, nous examinerons plus en détail le système d'aide sociale, en nous concentrant sur les points suivants :

- critères d'attribution ;
- droits aux prestations sur une base individuelle/familiale ;
- relation de parenté ;
- exigences en matière d'emploi ;
- principes de financement.

Ces aspects concernent surtout les prestations de type général, car c'est à elles que nous nous intéressons avant tout. Pour de plus amples informations sur les allocations catégorielles, nous renvoyons aux rapports sur chaque pays où elles sont examinées en détail. Nous devons également préciser qu'il s'agit ici d'une synthèse, ce qui explique les descriptions relativement courtes. Comme dans les autres chapitres, nous traitons les pays séparément avant de les regrouper en deux grandes catégories : les Etats providence d'Europe occidentale et les pays en transition d'Europe centrale et orientale. Pour plus de facilité, nous parlerons de pays d'Europe de l'Ouest et de pays d'Europe de l'Est.

Connaissances fondées sur des études antérieures

L'aide sociale remplit un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté et, en tant qu'héritage moderne de la charité, elle garantit un revenu minimum aux plus démunis. Dans les années 1990, on s'est intéressé aux différents régimes existants, mais le travail d'analyse dont nous allons retracer les grandes lignes se concentrait surtout sur les pays d'Europe occidentale, et assez peu sur les pays d'Europe de l'Est.

En règle générale, on appelle aide sociale les prestations destinées à apporter un supplément de ressources aux personnes dont les revenus sont insuffisants. (Pour plus de précisions sur la définition de l'aide sociale, voir Eardley *et al.*, 1996a; Lødemel, 1997). L'aide sociale présente plusieurs caractéristiques. Tout d'abord, les prestations de ce type sont attribuées en dernier recours. En principe, elles viennent compléter les prestations de la sécurité sociale ainsi que d'autres sources de revenus. Elles entrent en jeu quand tous les autres moyens ont été épuisés et que les revenus demeurent insuffisants (Eardley *et al.*, 1996a; Guibentif et Bouget, 1997). La vérification des ressources est un autre élément indissociable de l'attribution des prestations. Elle permet d'éviter que le niveau de vie des individus ne tombe au-dessous d'un certain seuil, généralement déterminé de manière officielle. Ce seuil relève plus souvent d'un jugement politique que d'une analyse scientifique (Veit-Wilson, 1998). Ce revenu minimum garanti (RMG) est non contributif et financé par l'impôt (Ditch, 1999b; Eardley *et al.*, 1996a). Nous avons déjà vu en détail les fonctions de l'aide sociale dans le premier chapitre.

Les pays d'Europe occidentale ont une longue tradition d'assistance aux plus démunis. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'Union européenne (à l'exception de la Grèce) disposent d'une forme de filet de sécurité destiné à éviter aux plus démunis de tomber dans la misère (Ditch, 1999b). Dans une étude exhaustive, Eardley *et al.* (1996a et b) ont examiné les programmes d'aide sociale de vingt-quatre pays de l'OCDE qu'ils ont répartis en sept catégories. Pour ce faire, ils ont utilisé cinq indicateurs : la couverture, l'organisation, le niveau des prestations, l'évaluation des ressources et le caractère discrétionnaire de l'attribution des prestations. Les différents régimes ont été classés de la manière suivante : filet de sécurité intégré, aide sociale bi-active ou duale, aide sociale rudimentaire, système d'aide sociale résiduelle, système d'assistance décentralisé, système d'assistance sélectif et système d'assistance public.

Les pays d'Europe occidentale pris en compte dans ces travaux (Eardley *et al.*, 1996a; voir aussi Gough *et al.*, 1997; et Gough, 2001) ont été regroupés ainsi : Finlande, régime d'assistance résiduel (universel); Belgique et France, régime d'assistance dual; Irlande, filet de sécurité intégré. Cette répartition recouvrait exactement celle de deux études antérieures (Lødemel et Schulte, 1992; Liebfried, 1992).

La Finlande, comme les autres pays scandinaves, est considérée comme le modèle du régime d'aide sociale résiduelle. Le rôle de l'aide sociale y est relativement mineur, car seule une faible partie des dépenses de sécurité sociale est versée sous cette forme. Cela s'explique aisément puisque les régimes de premier recours garantissent un niveau de revenu élevé à tous les citoyens. En d'autres termes, les prestations de l'assurance sociale sont assez généreuses pour ne laisser qu'une place marginale aux programmes d'aide sociale. Autre élément caractéristique des pays nordiques, le système d'aide sociale est largement géré au niveau municipal. Malgré l'existence d'un cadre réglementaire national, les collectivités locales jouent un rôle important et les liens avec l'action sociale sont très étroits. Les pays scandinaves possèdent un régime général unique qui accorde des prestations assez élevées. Les systèmes de recours basés sur la citoyenneté ont modifié les aspects discrétionnaires de l'attribution des prestations.

L'Irlande est un Etat providence qui dispose d'un filet de sécurité intégré ; le programme national propose une couverture extensive qui offre des prestations d'un niveau supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les règles d'attribution bien définies de ce régime s'appuient sur une évaluation des ressources qui ne prend pas en compte certaines sources de revenus importantes.

La Belgique et la France appliquent un régime d'aide sociale dual. Ces pays accordent des aides catégorielles réservées à des groupes spécifiques. Il existe une certaine marge de manœuvre au niveau local mais l'ensemble est contrôlé par un cadre réglementaire national. Le niveau des prestations varie énormément d'un pays à l'autre, les Pays-Bas et le Luxembourg se situant largement au-dessus de la moyenne, et la Belgique au-dessous.

Quelques rapports ont rendu compte de la situation en Europe centrale et orientale (Braithwaite *et al.*, 1999 ; CONSENSUS, 1999). L'aide sociale a connu des réformes majeures pendant la période de transition dans tous les PECO. Aujourd'hui, la plupart de ces pays disposent de programmes d'« assistance sociale », « revenu minimum », « allocation de subsistance » ou « aide sociale » (Capucha, 1999). On distingue plusieurs types de structures institutionnelles et les programmes sont multiples. Milanovic (1998) avait déjà observé que l'aide catégorielle jouait un rôle plus important que le revenu minimum garanti. De plus, dans la plupart des cas, c'est aux institutions locales qu'il revient de prendre les mesures antipauvreté, le plus

souvent grâce à des transferts du budget de l'Etat, alors que l'Etat gère les régimes catégoriels. Dans les économies en transition, l'aide sociale est considérée comme temporaire et souvent distribuée en nature : repas chauds ou bons d'alimentation (Milanovic, 1998).

En général, les systèmes d'aide sociale dans les PECO obéissent à la même logique que dans les pays occidentaux : l'attribution est fonction de l'évaluation des revenus et tient compte de la situation familiale (Capucha, 1999 ; Ditch, 1999a). Autre trait commun : le manque de ressources n'est pas suffisant pour donner droit aux prestations ; il faut répondre à des critères supplémentaires : faibles revenus du ménage, par exemple, statut de parent isolé, personne âgée ou handicapée à charge, handicap personnel, alcoolisme dans la famille, incapacité mentale (Milanovic, 1998). De plus, les PECO imposent d'autres conditions d'attribution des prestations, comme la recherche active d'un emploi pour les personnes valides qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite, la participation à une formation ou la disponibilité pour un travail proposé (Capucha, 1999).

Dans les PECO comme dans les pays d'Europe occidentale, les principes qui déterminent le niveau minimal des prestations varient d'un pays à l'autre. De plus, l'éligibilité est assez élastique, car les prestations se répartissent selon des catégories de personnes souvent mal définies. Tout comme dans les pays occidentaux, la résidence ou la citoyenneté sont des critères d'éligibilité importants, mais il existe des règles spécifiques. En Albanie, par exemple, les non-nationaux doivent résider dans le pays depuis dix ans et satisfaire à d'autres conditions pour avoir droit à l'aide sociale (Capucha, 1999.)

Les pays d'Europe de l'Ouest et de l'Est pratiquent des formes de transferts sociaux destinés à lutter contre la pauvreté et à fournir des aides de dernier recours, bien que la nature et la structure des régimes diffèrent. Partout, le nombre d'individus qui dépendent de l'aide sociale augmente de manière spectaculaire, et c'est pourquoi l'aide sociale a fait l'objet de nombreuses réformes dans les années 1990. En Europe de l'Est, la nécessité de répondre à des besoins très étendus a joué un rôle primordial dans les réformes, alors que dans les pays d'Europe occidentale, les changements de politiques s'expliquent par des contraintes budgétaires (Ditch, 1999b).

Structures et principes de fonctionnement

Les huit pays étudiés possèdent un programme d'aide sociale qui garantit un minimum de revenus pour les personnes privées de ressources. Mais si les différents régimes poursuivent le même objectif et sont tous liés au niveau des ressources et des biens, ils fonctionnent selon des structures très variables.

Cette section s'ouvre sur une analyse des prestations attribuées sous condition de ressources dans ces huit pays en suivant la classification d'Eardley *et al.* (1996), qui distingue trois types de prestations : générales, catégorielles et spécifiques. Nous aurons ainsi une vue d'ensemble des régimes de chaque pays. La même nomenclature a été adoptée par Capucha (1999) dans son rapport sur les régimes d'aide sociale dans les PECO.

Par *régime général*, nous entendons les prestations en espèces allouées à toutes les personnes (ou presque) qui ont atteint un seuil de pauvreté bien défini. Ni contributives, ni catégorielles, ces prestations sont censées couvrir les dépenses de la vie quotidienne. Les *aides catégorielles* sont, elles, réservées à des groupes précis. Elles comprennent les prestations contributives destinées à des groupes particuliers ainsi que des prestations non contributives comme les pensions sociales ou les allocations pour invalidité. Ce sont des filets de sécurité efficaces, destinés à des groupes d'assurés sociaux qui touchent des allocations insuffisantes ou qui sont arrivés en fin de droits (Capucha, 1999.) Enfin, les *aides spécifiques* fournissent des biens ou des services en espèces ou en nature. Les textes qui s'y réfèrent parlent souvent de « droits liés ».

Les aides liées (ou conditionnelles) contribuant aux frais du logement sont courantes : en effet, pour les familles à faibles revenus, les coûts du logement représentent une part importante de leur budget. Nous verrons plus en détail à la fin de ce chapitre comment ces aides sont définies dans les différents pays.

Le tableau 7 présente les principales prestations non contributives sous condition de ressources des huit pays étudiés (situation en 2000, sauf précision contraire).

Tableau 7. Prestations non contributives sous condition de ressources, destinées à combattre la pauvreté

	Générales	Catégorielles	Exemples d'aides liées
Finlande	<i>Toimeentulotuki</i>		
Belgique	<i>Minimum de moyens d'existence (Minimex)</i>	Revenu garanti aux personnes âgées Allocation de remplacement de revenus Allocation d'intégration Allocation familiale garantie	Remboursement des frais médicaux
France	<i>Revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	Avantage social vieillesse (ASV) complété par l'allocation du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) Allocation aux adultes handicapés (AAH) Minimum invalidité Allocation d'insertion (AI) Allocation de solidarité spécifique (ASS) Allocation de parent isolé (API) Allocation veuvage (AV)	Remboursement des frais médicaux (grâce à la couverture maladie universelle ou CMU)
Irlande	Allocation d'aide sociale complémentaire (SWA)	Allocation de préretraite Pension non contributive de vieillesse Pension non contributive de veuvage Allocation d'invalidité Allocation d'épouse abandonnée Allocation d'épouse de prisonnier Pension d'aveugle Assistance-chômage Complément au revenu familial Allocation de parent isolé Allocation pour garde Allocation de reprise du travail	Allocation combustible Allocation combustible propre
Malte	Aide sociale	Pension de vieillesse Pension d'aveugle Pension d'invalidité Allocation en lieu de pension Pension pour garde Pension d'assistance sociale Allocation maladie Allocation enfant Allocation spéciale Allocation enfant handicapé	Lait gratuit Aide médicale gratuite Prime Prime supplémentaire
Lettonie	Aide sociale	Allocation de garde Soutien aux familles avec enfants Allocations familiales Prestations pour la garde d'enfant Allocation supplémentaire pour enfant handicapé Allocation de garde d'enfant Allocation de tutelle Allocation pour famille d'accueil Prestations sociales d'Etat.	Indemnité funéraire Repas gratuits ou subventionnés Allocation compensatoire pour frais médicaux Allocation liée à l'éducation des enfants et à d'autres fonctions Services de santé – couverture minimale universelle et remboursement des frais médicaux pour certaines maladies Droits à certains équipements pour infirmes Soins dentaires pour les enfants

	Générales	Catégorielle	Exemples d'aides liées
Rép. tchèque	Prestations d'aide sociale <i>(davky socialni pece podminene socialni potrebnosti)</i>	Allocation pour les personnes nécessitant des soins particuliers <i>(prispevek pooi peci o osobu bliskou)</i> Aide spéciale de l'Etat <i>(statni socialni podpora):</i> Allocation enfant <i>(pridavek na dite)</i> Allocation parent <i>(rodicovsky prispevek)</i> Allocation sociale supplémentaire <i>(socialni priplatek)</i> Allocation transport <i>(prispevek na dopravu)</i>	Allocation ponctuelle d'urgence <i>(jednorazova davka socialni pece podminena socialni potrebnosti)</i>
Bulgarie	Aide sociale: allocation de subsistance (Социално подпомагане: Помощ за издръжка на живота)	Pension d'invalidité (Пенсия за инвалидност) (invalidité civile – пенсия за гражданска инвалидност, invalidité militaire – пенсия за военна инвалидност, pension sociale d'invalidité – социална пенсия за инвалидност) Pension sociale (Социална пенсия) Pension personnelle (Персонална пенсия) Soutien aux travailleurs à temps partiel (Помощ за работа при непълно работно време) Allocation chômage longue durée (Помощ за дълготрайна безработица)	Allocation ponctuelle d'urgence (Еднократна помощ за издръжка на живота) Allocation spéciale d'aide sociale (Целева социална помощ) Allocation chauffage (Помощ за отопление) Allocation famille nombreuse (Помощ за многодетни семейства)

Aide publique générale

Les huit pays étudiés disposent de programmes d'aide sociale généraux, non catégoriels, destinés à lutter contre l'extrême pauvreté. Ils ont pour but de garantir un revenu minimum permettant de répondre aux besoins essentiels des personnes dont les revenus tombent au-dessous d'un certain seuil et qui ne sont plus protégées par aucun système. Il s'agit d'une aide de dernier recours, en général temporaire. Par exemple en Irlande, l'allocation d'aide sociale complémentaire (SWA) est une allocation provisoire attribuée en attendant que l'on traite le dossier du demandeur. Elle s'adresse aux personnes momentanément « hors catégorie ». En résumé, l'aide publique est un filet de sécurité qui permet de rattraper les personnes démunies répondant à des critères assez larges (Capucha, 1999).

L'aide publique générale, pays par pays.

Les pays d'Europe occidentale

En **Finlande**, une version moderne de l'aide sociale (*toimeentulotuki*) garantit depuis 1984 un minimum vital aux individus ou aux ménages qui ne peuvent pas vivre de leurs salaires, de prestations sociales de premier recours ou d'autres ressources. Selon la loi sur l'aide sociale du 14 décembre 1997, ce minimum vital apporte un soutien financier de dernier recours qui a pour but d'assurer les moyens d'existence d'un individu ou d'une famille afin qu'ils puissent se gérer de manière autonome. C'est donc une mesure humanitaire, destinée à tous ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leurs salaires, des prestations sociales de premier recours ou d'autres sources de revenus. Cette aide est considérée comme une mesure temporaire, qui pallie l'absence ou l'insuffisance de revenus.

En **Belgique**, le droit à un minimum vital connu sous le nom de «Minimex» a été introduit en 1974. Aujourd'hui, c'est la meilleure réponse à la pauvreté. Toutes les personnes et les familles dont les revenus sont inférieurs à ce minimum de base peuvent demander une aide qui équivaut à la différence. Le Minimex a pour but d'assurer un minimum vital aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins par elles-mêmes ou grâce à d'autres ressources. Son montant est fixé au niveau national.

En **France**, le RMI (revenu minimum d'insertion), instauré en 1988 et associant une allocation financière à l'idée d'intégration sociale, est un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Il concerne toutes les personnes dont le revenu est inférieur à un certain seuil, qui varie en fonction du nombre de personnes par ménage. C'est un système national qui donne accès à des droits fondamentaux et propose une approche neuve de l'intégration. Il est attribué aux personnes ne disposant pas d'autres sources de revenus et ne bénéficiant pas d'autres prestations sociales.

En **Irlande**, l'allocation d'aide sociale complémentaire (SWA) joue un rôle essentiel dans la prévention de la pauvreté. C'est un régime de dernier recours qui garantit un revenu minimum aux démunis et offre une aide aux personnes qui se retrouvent hors des structures ordinaires ou dans des situations d'urgence. La SWA est un filet de sécurité contre la pauvreté qui assure un revenu hebdomadaire calculé selon des critères établis par la législation. Elle fait l'objet d'une réglementation nationale et les montants en sont fixés par décision du Parlement.

Malte dispose d'un régime d'aide sociale destiné aux chefs de famille au chômage ou à la recherche d'un emploi. Les prestations interviennent lorsque le niveau des revenus est inférieur à un seuil défini par la loi sur l'aide sociale (*Social Security Act*). Elles s'adressent également aux femmes isolées ou aux veuves économiquement faibles qui ont un parent à charge (âgé, handicapé physique ou mental).

Les pays d'Europe de l'Est

En **Lettonie**, l'aide sociale est en première ligne dans la lutte contre la pauvreté. Les prestations sont de trois types : elles apportent un soutien financier mais visent aussi à la protection et à la réinsertion sociales. L'aide sociale est répartie de diverses manières selon qu'elle est accordée par l'Etat ou l'administration locale. Les prestations de l'Etat ont un caractère universel : on y accède non pas grâce à des besoins particuliers mais par l'appartenance à un groupe, sauf pour l'aide maternelle et l'allocation naissance. Les pensions pour personnes invalides à mobilité réduite ne dépendent pas non plus des revenus. Ces régimes non contributifs sont financés par l'impôt.

Le système d'aide sociale local sert de filet de sécurité pour les personnes en situation de dénuement prolongé ou qui traversent des passes difficiles et ne disposent pas de revenus suffisants provenant de leur travail ou d'autres prestations. Lorsqu'un ménage ne parvient pas à subvenir à ses besoins et qu'il peut le justifier, ces aides permettent à la famille de survivre grâce à un revenu minimum défini par le gouvernement. Ces prestations sont destinées à des familles démunies ou des personnes isolées qui correspondent à certains critères d'éligibilité attestés par les services sociaux ou un organisme régional. Le taux est fixé par l'administration locale, selon les règles établies par le gouvernement.

La **République tchèque** offre tout un éventail de prestations d'aide sociale, mais les allocations accordées aux citoyens démunis constituent le dernier recours. La réalité des besoins est toujours vérifiée. Le revenu d'un ménage doit tomber au-dessous du minimum vital fixé pour le type de famille auquel il correspond. L'allocation est accordée aux personnes qui, pour des raisons d'âge ou de santé, ne peuvent pas augmenter leur revenu en exerçant une activité lucrative. L'allocation est également attribuée en tant que « supplément » pour les travailleurs dont le revenu est inférieur au « minimum social ».

En **Bulgarie**, l'aide sociale constitue le premier moyen de lutte contre la pauvreté. Comme le précise l'article 2, paragraphe 2 : « l'aide financière ou en nature, la fourniture de services sont destinés à répondre aux besoins vitaux de ceux qui ne peuvent y subvenir par leur travail ou leurs ressources propres. » L'aide sociale est donc une source de revenus pour les personnes dont les gains sont insuffisants, ou qui, pour d'autres raisons, ne peuvent pas vivre dignement. En tant que composante du régime de sécurité sociale général, l'aide sociale est de nature subsidiaire. Selon leur fonction, les prestations sont réparties en deux grandes catégories, dont l'une est constituée par l'allocation spéciale d'aide sociale pour vivre dans la dignité. Tous les citoyens démunis y ont droit, mais cette allocation se contente d'assurer un revenu minimum, fixé par l'Etat, qui doit suffire pour répondre aux besoins essentiels.

Aide catégorielle

Comme le montre le tableau 7, il est assez inhabituel de garantir un revenu minimum grâce à une seule prestation généralisée qui englobe tous les besoins sur une simple vérification des revenus. La Finlande est la seule à offrir un tel régime.

De telles dispositions ne se trouvent que dans les pays scandinaves (essentiellement sous régime universel) (Ditch, 1999a). Précisons qu'en Finlande, les soutiens à l'emploi et les allocations pour soins à domicile comportent des éléments liés à des conditions de ressources, mais ils ne sont pas spécifiquement conçus pour lutter contre la pauvreté. Les autres pays disposent de diverses prestations catégorielles qui garantissent un certain revenu à des groupes spécifiques. Les personnes âgées, entre autres, bénéficient de régimes particuliers. En principe, les prestations sont réservées aux personnes qui ne bénéficient pas d'autres types de pensions. En Belgique, le revenu garanti aux personnes âgées n'est accordé qu'aux personnes inéligibles pour d'autres types de pensions, tandis qu'en France, le Fonds de solidarité vieillesse assure un plancher de revenu aux personnes de plus de 65 ans. Il existe des prestations similaires en Irlande et à Malte. La pension non contributive de vieillesse irlandaise, apportant un revenu aux personnes de plus de 66 ans qui n'ont pas droit à une pension contributive, et la pension de vieillesse maltaise sont destinées à ceux qui n'ont pas versé assez de cotisations ou n'ont pas cotisé du tout et ont besoin d'un soutien financier. Il en est de même en Lettonie et en Bulgarie ; la pension de vieillesse non contributive au titre des prestations de sécurité sociale, en Lettonie, et la pension sociale de vieillesse, en Bulgarie, sont destinées aux personnes âgées qui n'ont pas droit à d'autres types de pensions.

Les handicapés constituent un autre groupe bénéficiant de prestations séparées qui leur assurent un revenu minimum. La plupart des pays pris en compte dans cette étude disposent de prestations catégorielles qui leur sont réservées. En Belgique, il existe deux allocations distinctes : l'allocation de remplacement de revenus, versée aux personnes en âge de travailler mais qui en sont incapables à cause de leur handicap, et l'allocation d'intégration, destinée à couvrir les frais découlant de l'autonomie limitée. En France, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée aux personnes dont le taux d'invalidité est estimé à plus de 50 %, qui ne perçoivent pas d'autres types d'allocations et dont les ressources sont inférieures au montant de la pension. Il existe une allocation supplémentaire, le minimum invalidité (MI), destinée aux handicapés qui ont dépassé

sé l'âge de 60 ans. Des régimes similaires existent en Irlande et à Malte. En Bulgarie, les pensions d'invalidité sont attribuées aux personnes dont le handicap constitue une entrave au travail mais qui ne sont pas éligibles pour un autre type de pension. Elles sont réparties en diverses prestations : pensions d'invalidité civile, pensions d'invalidité militaire et pensions sociales d'invalidité.

Dans la plupart des pays, les parents isolés, les familles avec enfants et les familles avec enfants ayant des besoins spécifiques bénéficient de prestations sociales. Il existe une *allocation de parent isolé* (API) en France, et une autre allocation du même type en Irlande. En Belgique, l'*allocation familiale garantie* est destinée aux personnes qui ont des revenus très faibles. Elle se compose de trois éléments : une allocation enfant, une allocation maternité et une allocation supplémentaire, en fonction de l'âge des enfants. Malte, la Lettonie et la République tchèque accordent des prestations aux familles avec enfants.

A Malte, les mères qui élèvent des enfants de moins de 16 ans ont droit à une *allocation enfant*, à condition que le revenu familial ne dépasse pas un certain plafond, tandis que l'*allocation spéciale* est destinée aux mères dont les enfants de 16 ans ou plus suivent des études ou sont à la recherche d'un emploi. Les mères maltaises qui ont à charge des enfants lourdement handicapés physiquement ou mentalement peuvent bénéficier d'une *allocation enfant handicapé*; il en est de même pour les mères d'un enfant aveugle de moins de 14 ans.

La République tchèque dispose de différentes formes de prestations catégorielles dont la plupart sont destinées aux familles avec enfants. L'*allocation enfant* est l'allocation de base versée aux familles qui ont des enfants à charge. L'*allocation sociale supplémentaire* est destinée aux familles économiquement faibles avec des enfants à charge. L'*allocation transport* couvre une partie des frais de transport pour les enfants qui fréquentent un établissement secondaire ou poursuivent des études supérieures. L'*allocation parent* compense la baisse des revenus d'un parent qui a personnellement la charge d'au moins un enfant.

La Lettonie dispense également des prestations réservées aux familles avec enfants. Ce sont des prestations d'Etat dont peuvent bénéficier différents types de familles avec enfants.

En France et en Irlande, il existe une *assistance-chômage* pour ceux qui ne bénéficient pas de prestations contributives. L'*allocation de solidarité spécifique* (ASS) est versée aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits et ont

travaillé au moins cinq ans au cours des dix années précédentes. En Bulgarie, une *allocation chômage longue durée* et un *soutien aux travailleurs à temps partiel* accordent un revenu minimum aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits aux autres types d'indemnités.

Les pays étudiés accordent des allocations catégorielles à ceux qui ont d'autres personnes à charge. En particulier en Irlande, à Malte (*pension pour garde*), dans la République tchèque (*allocation pour les personnes nécessitant des soins particuliers*) et en Lettonie (*allocation de garde*). De plus, certains pays accordent des prestations aux veuves, aux orphelins, ainsi qu'aux épouses abandonnées (France, Irlande, Malte, Lettonie et Bulgarie).

Les régimes d'aide sociale de France et de Belgique ont été qualifiés par Eardley *et al.* (1996a) de *duaux*, car ces deux pays ont des régimes d'aides catégorielles destinées à des groupes précis, mais disposent également de nouveaux programmes qui offrent un filet de sécurité minimal, tel le Minimex et le RMI. En Belgique, l'aide sociale est constituée de trois autres prestations qui viennent compléter le Minimex; la France dispose de sept types de prestations en plus du RMI; alors que le RMI est destiné à ceux qui ne sont pas éligibles pour d'autres minima sociaux, les autres prestations visent des groupes particuliers.

De même, l'Irlande et Malte ont un point commun. Dans ces deux pays, l'aide sociale n'est pas seulement assurée par un revenu minimum généralisé, mais aussi par de nombreux régimes catégoriels. En Irlande, les personnes qui connaissent des difficultés particulières – chômage, maladie, vieillesse, invalidité, parent isolé, personnes à charge, bas salaire avec enfants – peuvent bénéficier de ces prestations. A Malte, plusieurs allocations sont allouées sous condition de ressources. Dans une large mesure, les groupes qui en bénéficient sont les mêmes qu'en Irlande. Ces deux pays représentent le modèle libéral, comme en témoigne la variété des régimes catégoriels. Cependant, l'Irlande dispose en plus d'un régime général d'aide sociale de premier recours (Eardley *et al.*, 1996a).

Les pays de l'Est pris en compte dans ce rapport possèdent eux aussi des régimes catégoriels, dont certaines caractéristiques méritent d'être soulignées. La République tchèque dispose de nombreuses allocations réservées aux familles, surtout aux familles avec enfants. La Lettonie dispose elle aussi de prestations réservées aux familles ainsi que d'un revenu minimum destiné à divers groupes non couverts par les autres prestations. En Bulgarie, l'assistance catégorielle est distribuée sous forme de pensions destinées à différents groupes. De plus, une assistance catégorielle est

accordée à la population en âge de travailler, comme l'allocation réservée aux chômeurs de longue durée et aux travailleurs à temps partiel.

Aides liées et droits associés

Les aides liées sont des prestations spécifiques en nature ou en espèces qui permettent d'avoir accès à certains biens ou services. Ces programmes existent surtout en Irlande, à Malte, en Lettonie, en Bulgarie ; ils répondent à différents types de besoins.

L'assistance médicale est un droit lié typique. A Malte, par exemple, les *soins gratuits* sont accessibles aux handicapés et à certains malades en difficulté. La Lettonie dispose également d'aides liées qui couvrent une partie des frais médicaux (*allocation pour le paiement des frais médicaux*). De même, en France et en Belgique, les bénéficiaires de l'aide sociale ont droit à des soins gratuits. En Belgique, le régime d'assurance sociale obligatoire a progressivement été étendu aux personnes qui n'en bénéficiaient pas. Les bénéficiaires du Minimex peuvent profiter du remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques. En France, l'attribution du RMI donne droit à la couverture médicale universelle (CMU). Les bénéficiaires du RMI disposent en plus d'une assurance accident s'ils occupent un emploi d'insertion et ils sont exonérés de taxes locales.

Certains pays disposent également de programmes d'aides liées bénéficiant aux familles avec enfants. A Malte, *le lait est gratuit* pour un chef de famille bénéficiant de l'aide sociale s'il est en charge d'un enfant de moins de 40 semaines qui a des besoins particuliers. La Lettonie offre des aides liées aux familles avec enfants (*allocation liée à l'éducation des enfants et à d'autres fonctions*). En Bulgarie, les *allocations famille nombreuse* sont accordées aux foyers où vivent au moins trois enfants.

Parer aux besoins urgents ou exceptionnels

Plusieurs pays, comme la Finlande, la Belgique ou l'Irlande, proposent des aides permettant de couvrir des frais occasionnels ou exceptionnels. Les définitions de ces besoins exceptionnels sont souvent discrétionnaires et les conditions d'attribution très personnalisées.

La Finlande dispose d'un système d'allocations supplémentaires qui viennent s'ajouter aux prestations habituelles. Elles couvrent des frais médicaux exceptionnels, des frais funéraires et autres dépenses indispensables. Il existe également une allocation « préventive » censée éviter la dépendance à long terme en cas de crise familiale, de formation professionnelle, de programme de réinsertion, de remboursement d'emprunts.

La Belgique possède un *système de prestations supplémentaires discrétionnaires* pour les personnes qui ont des besoins particuliers ou ne peuvent, pour une raison quelconque, bénéficier des autres régimes. Les individus ou les ménages qui ne répondent pas aux critères d'attribution des prestations habituelles ont droit à l'aide sociale, à la seule condition qu'elle soit une nécessité pour «vivre dans la dignité». Les personnes qui répondent à tous les critères sauf celui de la nationalité ont droit à une aide sociale d'un montant équivalent au Minimex. Mais dans la mesure où cette assistance dépend d'une autre législation, on note quelques différences. Les demandeurs qui ne répondent pas aux critères de ressources peuvent néanmoins solliciter une aide s'ils doivent faire face à des dépenses lourdes mais inévitables. Les centres publics d'aide sociale peuvent également distribuer des bons d'alimentation ou d'essence pour aider les foyers à faire face à des dépenses exceptionnelles.

En Irlande, si les revenus tirés de l'*allocation d'aide sociale complémentaire* restent trop faibles pour faire face à certains besoins exceptionnels (frais de chauffage dus à une maladie, régimes alimentaires particuliers pour raisons médicales...), le demandeur peut se voir accorder un *supplément*. De plus, il existe des *allocations pour besoins exceptionnels* (ENP) accordées pour faire face à une dépense ponctuelle. La législation en place ne prend pas les ENP en compte car leur attribution est totalement discrétionnaire. Les *allocations pour besoins urgents* peuvent être accordées à des personnes qui ne sont pas éligibles pour les allocations d'aide sociale complémentaire. Ces versements servent généralement à faire face à des besoins immédiats comme l'alimentation et l'habillement.

Parer aux frais du logement

Le coût du logement constitue une difficulté majeure à laquelle doit faire face l'administration de l'aide sociale. Les différents pays y ont apporté des solutions fort diverses (Eardley *et al.*, 1996a). Comme nous l'avons déjà mentionné, ces frais revêtent une importance toute particulière pour les familles défavorisées, car ils constituent le poste du budget le plus élevé (Kuivalainen, 2002).

Il n'existe pas de système global en Belgique. En principe, le coût du logement est couvert par l'allocation d'aide sociale de base. Il n'y a pas non plus de prestation spécifique en Irlande. Les suppléments accordés pour le loyer et les remboursements d'emprunts sont compris dans l'allocation d'aide sociale complémentaire (SWA). L'allocation logement est gérée par la SWA, mais il n'est pas nécessaire de bénéficier de prestations du programme principal de la SWA pour avoir droit au supplément logement.

Les six autres pays ont des systèmes généraux d'aide au logement ; attribuée sous condition de ressources, celle-ci est destinée aux familles à faible revenus. Cependant, le régime bulgare n'est pas tout à fait général, car il ne couvre que certaines catégories de personnes : les orphelins au-dessous de 25 ans, les personnes âgées isolées, les handicapés isolés et les parents isolés.

En plus de l'allocation logement, le régime finlandais peut débloquer un supplément pour les frais de logement, par exemple pour payer la différence entre le montant effectif du loyer et celui de l'allocation. En Lettonie, un supplément d'allocation est versé dans le cadre de l'aide sociale. Dans les autres pays, les frais de logement sont inclus dans les prestations courantes et aucun supplément n'est alloué.

Les pays étudiés se divisent donc en deux groupes, ceux qui accordent des prestations supplémentaires pour le logement et ceux qui estiment que les systèmes généraux d'aide au logement suffisent à prendre ces frais en charge. La Finlande, la Lettonie font partie du premier groupe ; la France, Malte, la République tchèque et la Bulgarie appartiennent au second.

Kazepov et Sabatinelli (2001) utilisent les termes de prestations « fonctionnelles » et « institutionnelles » pour mieux clarifier les différents aspects de l'aide sociale. Par prestations fonctionnelles, ils entendent les allocations supplémentaires associées à l'aide sociale de base, tandis que les prestations institutionnelles sont des prestations supplémentaires auxquelles les assurés sociaux ont droit. Si l'on reprend la même terminologie, la Finlande et la Lettonie disposent à la fois de prestations fonctionnelles et institutionnelles en ce qui concerne les frais de logement, tandis que la République tchèque, la Bulgarie, Malte et la France ne disposent que de prestations institutionnelles.

Le groupe des pays d'Europe de l'Ouest

En **Finlande**, l'allocation logement est une prestation accordée sous condition de ressources, sur la base de la résidence. Elle est destinée aux familles défavorisées. L'allocation maximale est de 80% de la part du loyer qui excède ce que peut payer le demandeur. De plus, un supplément logement est accordé dans le cadre des prestations d'aide sociale.

La **Belgique** ne dispose pas de système permettant à des personnes défavorisées d'avoir automatiquement droit à une allocation. Chaque région établit ses propres

règles en la matière. Les prestations sont accordées uniquement quand une famille quitte un logement trop petit (ou qui ne satisfait pas à la législation) pour en occuper un autre, conforme aux normes régionales. Selon les régions, il peut être fixé un délai pour faire valoir ses droits à une allocation logement, et celle-ci est allouée sur une base discrétionnaire par les administrations locales. Elle n'est pas prise en compte lors de l'évaluation des ressources pour l'attribution de prestations générales. De plus, l'aide sociale générale est censée couvrir les frais de logement, si bien qu'il n'existe aucun supplément au niveau national.

En **France**, il existe trois types de prestations qui couvrent une partie des frais : l'allocation de logement familiale (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement social (ALS). Toutes trois sont attribuées sous condition de ressources aux locataires et acquéreurs vivant dans un logement qui doit répondre à des normes de confort minimales. Les allocations logement ne sont pas prises en compte dans le revenu familial, à l'exception d'un montant forfaitaire qui sert à déterminer le montant global de l'aide sociale.

L'Irlande ne dispose d'aucun régime spécifique ; il existe néanmoins, pour les familles défavorisées, des allocations logement (pour charges locatives ou remboursement d'emprunts) dans le cadre de l'allocation d'aide sociale complémentaire (SWA), et des allocations différentielles accordées par les autorités locales. Les allocations logement sont administrées par la SWA.

A **Malte**, les autorités responsables du logement attribuent des subventions en espèces pour aider à la rénovation des logements privés et publics, ainsi que des allocations logement. Le plan R est une indemnité de logement créée pour le marché immobilier privé. Il est accordé en fonction des revenus et de la taille de la famille.

Le groupe des pays d'Europe de l'Est

En **Lettonie**, l'allocation logement accordée sous condition de ressources est un supplément de l'allocation d'aide sociale. Dans ce cadre, le montant de l'allocation équivaut à la différence entre le montant du loyer et la somme de 12 euros multipliée par le nombre d'occupants de l'appartement (ou de la maison). Il existe également une allocation locale, dont le montant varie d'une municipalité à l'autre, selon les moyens dont celles-ci disposent.

En **République tchèque**, l'allocation logement est destinée à aider les ménages défavorisés à faire face au coût du logement.

La nouvelle législation de la **Bulgarie** prévoit une allocation logement. Les bénéficiaires en sont les orphelins âgés de moins de 25 ans, les personnes âgées et les handicapés vivant seuls ou les parents isolés.

Conditions pour bénéficier de l'aide sociale générale

Nous allons à présent examiner les critères d'éligibilité et en souligner les principales caractéristiques dans les différents pays. Nous avons déjà noté

que tous les pays sont dotés d'un système d'aide générale qui a pour but d'assurer un revenu minimum aux plus démunis. Partout, cette aide est un outil de dernier recours dans le combat contre la pauvreté. Pour y avoir droit, les demandeurs doivent satisfaire à plusieurs critères. Nous analyserons donc les différents systèmes selon l'âge, la nationalité, la situation financière et les responsabilités familiales des demandeurs, avant d'examiner la question de la disponibilité pour l'emploi. Pour plus de détails, on peut se référer aux rapports individuels. Sur Malte, nous disposons de peu d'informations.

Seuils d'âge minimal

Dans la plupart des pays, l'âge minimal pour avoir droit à des prestations est fixé à 18 ans. Il y a pourtant quelques exceptions qui permettent d'établir des distinctions intéressantes entre les pays d'Europe de l'Ouest et les pays d'Europe de l'Est.

Sur ce point, la France occupe une position particulière, car on ne peut avoir accès au RMI avant 25 ans. Comme Ditch l'a souligné (1999a), les jeunes Français sont assez peu soutenus par l'aide sociale par rapport aux jeunes vivant dans la plupart des pays dotés d'un régime général. L'argument avancé est d'ordre idéologique : on craint de créer une « mentalité d'assisté » chez les jeunes qui n'ont pas encore l'expérience du monde du travail (Enjolras *et al.*, 2001).

Même si le droit au minimum vital est en principe réservé aux adultes, en Finlande, en Belgique et en Irlande, les jeunes de moins de 18 ans peuvent en bénéficier dans certaines circonstances. Il existe parfois des dispositions particulières applicables aux jeunes de 18 à 25 ans environ. Par exemple en Belgique, les demandeurs âgés de 18 à 25 ans doivent signer une sorte de « contrat » avec le travailleur social chargé de leur dossier.

La Lettonie et la Bulgarie ont une approche différente. En Lettonie, les jeunes de plus de 15 ans peuvent bénéficier d'une assistance. La Bulgarie – pays le plus généreux en la matière – ne fixe aucune limite d'âge, mais ce facteur est pris en compte dans le calcul des indemnités.

Conditions de résidence et de nationalité

Les critères de nationalité ou de résidence sont une façon de restreindre l'éligibilité aux prestations de l'aide sociale générale. En principe, les citoyens domiciliés de façon permanente dans leur pays ont droit à l'aide sociale. La situation des non-nationaux, en particulier celle des réfugiés et

des nouveaux immigrants, pose un problème intéressant. Du fait de leur vulnérabilité économique, ils constituent dans certains pays une part importante des « clients » de l'aide sociale. En général, le premier critère retenu pour l'éligibilité des non-nationaux est de résider légalement dans le pays.

En Finlande et en Irlande, l'éligibilité ne dépend pas de la nationalité. Tout résident dans le pays peut prétendre à une aide s'il répond aux critères d'attribution. Aujourd'hui, le système belge ressemble beaucoup aux systèmes finlandais et irlandais. Jusqu'en 1992, la Belgique exigeait cinq années de résidence consécutives ou dix ans de séjours ponctuels avant d'accorder une aide (Eardley *et al.*, 1996b). Aujourd'hui, les réfugiés, les apatrides et les ressortissants de l'Union européenne, protégés par les lois sur la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union, peuvent également prétendre au minimum garanti. En France, les étrangers non ressortissants de l'Union européenne doivent toujours répondre à certaines conditions. L'aide sociale n'est accordée qu'aux résidents permanents. Seuls les étrangers détenteurs d'une carte de résident, ou qui travaillent en France depuis au moins trois ans avec une carte de séjour temporaire, peuvent demander le RMI (Eardley *et al.*, 1996b).

Les régimes de l'Europe de l'Ouest ont tendance à adopter une attitude universaliste en ce qui concerne les conditions de nationalité ; même si, à l'origine, l'aide sociale a été conçue pour les citoyens d'un pays, les étrangers y résidant en toute légalité peuvent prétendre aux mêmes prestations que les nationaux. Les trois pays de l'Est sont plus restrictifs.

La Bulgarie limite le droit à l'aide sociale aux seuls Bulgares ou presque, même si, dans certaines circonstances, elle accorde une aide aux réfugiés en situation régulière. C'est également le cas de la République tchèque : des cartes de séjour sont accordées à ceux qui désirent travailler, bien que les autorisations de résidence permanente soient généralement limitées aux regroupements familiaux. Seulement 1 % des demandes de résidence permanente est accepté, et les détenteurs d'une carte de séjour perdent leurs droits lorsqu'ils cessent de travailler. Il n'existe aucune mesure permettant d'accorder une aide sociale aux non-nationaux. En général, ils n'ont même pas droit aux prestations minimales, sauf en cas de graves problèmes de santé. En Lettonie, les citoyens, mais aussi les étrangers et apatrides disposant d'un numéro d'identification personnel ont droit à l'aide sociale des collectivités locales.

Evaluation des ressources

Tous les programmes sociaux obéissent à la même loi : l'éligibilité aux prestations est établie après une vérification des ressources qui prend en compte les situations et obligations familiales.

Dans tous les pays étudiés, l'unité domestique prise en compte dans le calcul des ressources du demandeur est déterminée de la même façon. On ne retient que les revenus du demandeur, et de son épouse le cas échéant. Cependant, en Belgique les parents ont des obligations envers leurs enfants, même après 18 ans.

Point commun : tous les pays ont une approche relativement stricte de l'évaluation des ressources. Pour établir le droit à l'aide sociale, toutes les sources de revenus sont prises en compte. Pourtant, même si ces prestations sont versées en dernier recours, lorsque toutes les autres possibilités de prestations ont été épuisées, les pays d'Europe occidentale autorisent certaines entorses à la règle.

En général, tous les revenus sont pris en compte, quelle que soit leur provenance, mais en Belgique, en Finlande, en France et en Irlande, certains types de prestations n'interviennent pas dans l'estimation du plafond donnant droit à l'aide sociale. Par exemple la Belgique ne tient pas compte de certaines prestations comme les allocations familiales, les pensions alimentaires ou autres pour les enfants, ni des allocations logement versées par les autorités régionales.

De plus, en France et en Belgique, afin d'encourager le travail, certaines sources de revenus ne sont pas prises en compte. Le cas se produit aussi parfois en Finlande, mais il n'y a pas de règles définies et les « exonérations discrétionnaires » sont d'ailleurs rarement appliquées. En avril 2002, le Gouvernement finlandais va lancer un nouveau programme de trois ans qui permettra d'écarter certaines ressources, là aussi pour encourager le travail. Dans tous les pays occidentaux étudiés, les biens dont dispose le demandeur sont également pris en compte dans le calcul de l'allocation.

En République tchèque, en Lettonie et en Bulgarie, tous les revenus sont pris en compte, quelle qu'en soit la source. Les vérifications sont beaucoup plus strictes, ce qui signifie que, dans les pays de l'Est, l'aide sociale est vraiment une mesure de dernier recours.

Disponibilité pour le travail

Tous les pays étudiés ici exigent que le demandeur soit inscrit comme chômeur et recherche activement un emploi.

En Finlande, selon la loi sur l'aide sociale, chacun a le devoir de se prendre en charge, lui et sa famille. Bien que l'aide sociale soit considérée comme une solution temporaire destinée à redonner une autonomie au bénéficiaire, il n'existe aucune obligation légale en matière de travail⁸. En Belgique, pour obtenir le Minimex, le demandeur doit faire preuve de sa volonté de travailler, dans la mesure de ses capacités, alors qu'en France, il doit rester disponible pour une formation. Le RMI est associé à un «contrat d'insertion» qui peut impliquer un travail sans que cela soit pour autant une contrainte. En Irlande, les requérants en âge de travailler doivent s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Ceux qui bénéficient d'allocations chômage doivent respecter des règles plus strictes encore et apporter la preuve qu'ils recherchent activement un emploi.

Les pays d'Europe de l'Est appliquent des règles plus strictes. Dans les trois pays étudiés, les demandeurs en âge de travailler et qui en ont les capacités doivent rechercher activement un emploi et être inscrits comme demandeurs d'emploi. En Lettonie, le bénéficiaire au chômage est dans l'obligation de chercher un emploi, d'accepter les offres qu'on lui propose ou de suivre une formation, prouvant ainsi qu'il cherche à améliorer sa condition. Les personnes qui ont perdu leur travail à la suite d'une faute professionnelle ou d'une démission, qui ont rejeté un travail d'intérêt public, refusé de suivre une formation ou d'autres mesures facilitant l'accès à l'emploi ne peuvent bénéficier de l'aide sociale. Cependant, c'est la Bulgarie qui se montre la plus sévère : les chômeurs reçoivent une prestation mensuelle dans la mesure où ils acceptent au moins cinq jours de travail d'intérêt public. L'aide sociale est censée apporter un soutien à ceux qui manifestent la volonté de se sortir de leur situation précaire, essentiellement par le travail s'ils en sont capables.

Les huit pays étudiés ne sont pas aussi exigeants pour les malades, les invalides, les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite ou les parents isolés avec un enfant à charge.

Autres conditions

On observe d'autres conditions, surtout en Lettonie et en Bulgarie qui, en outre, imposent une limite temporelle à l'attribution de l'aide sociale. Dans les six autres pays, le versement des prestations se poursuit tant que les revenus du demandeur sont insuffisants et qu'il répond aux critères d'éligibilité.

8. Malheureusement, les données fournies par le correspondant national ne nous permettent pas d'en savoir plus sur cette absence d'obligation de travailler.

En Lettonie, l'aide sociale est destinée à secourir les familles indigentes. Les prestations sont donc réservées aux familles qui correspondent vraiment à cette définition. Selon la loi, ce statut doit être validé par le service d'assistance sociale ou une autre administration locale. De plus, les prestations sont accordées en fonction de priorités définies au niveau ministériel : personnes gravement handicapées, à la retraite et sans soutien de famille, ayant un enfant de moins de 15 ans (ou plus âgé s'il est célibataire et poursuit des études secondaires). Pour de simples raisons administratives, la durée des versements est limitée à trois mois si la famille comprend une personne en âge de travailler et à six mois dans les cas contraires, ceci pour pouvoir suivre la situation de la famille. Cette limite dans le temps n'entraîne donc pas de perte d'éligibilité.

En Bulgarie, les personnes ayant un statut social particulièrement précaire bénéficient de protections spécifiques. Il s'agit des enfants abandonnés sans famille proche, des mères de famille nombreuse, des personnes âgées qui ont perdu leurs proches et sont incapables de gérer leurs biens. En plus des conditions habituelles, il est tenu compte de critères particuliers liés à l'état de santé. Mais les conditions pour bénéficier d'une aide obéissent à des raisons qui échappent au contrôle des personnes qui en ont besoin. Un chômeur peut recevoir une allocation mensuelle par intermittence sur une période de trois ans maximum.

Administration et financement de l'aide sociale

Dans tous les pays, l'aide sociale est réglementée au niveau central (Ditch *et al.*, 1997). Malte est le seul exemple où elle est aussi directement gérée par l'administration centrale. En Irlande, la SWA est administrée par les services de santé régionaux, sous la direction et le contrôle du ministère des Affaires sociales et familiales. Dans les autres pays, l'aide sociale est gérée plus localement, par les municipalités ou d'autres autorités locales ; en Belgique, par exemple, ce sont les centres publics d'aide sociale (CPAS) qui allouent les prestations.

Les différents pays se distinguent également par leurs modes de financement. Par définition, l'aide sociale est toujours financée par l'impôt. En France les dispositifs de revenu minimum (minima sociaux) sont financés par l'Etat mais les autres dispositifs d'aide sociale relèvent d'un financement par les départements. En Irlande, elle est entièrement financée par l'Etat. En Belgique, le gouvernement fédéral prend en charge au moins 50 % de la facture du Minimex ; en Finlande, l'Etat couvre environ un quart des dépenses. Dans les trois pays en transition, le système tchèque

se différencie des systèmes letton et bulgare. En République tchèque, les dépenses des administrations locales sont remboursées par l'Etat. En Lettonie, l'assistance sociale est financée par les autorités locales et le Fonds d'aide sociale. C'est également le cas en Bulgarie : selon les lois de budget de 1999 et 2000, la moitié des coûts du système d'aide sociale a été réglée sous forme de subventions spéciales accordées aux municipalités. Dans les PECO, les autorités locales sont relativement libres d'allouer les prestations selon leurs propres critères. Le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales est important. Elles distribuent les aides dans la limite de leur budget, mais les règles sont fixées par le pouvoir central.

En Finlande, les administrations locales jouissent de grands pouvoirs discrétionnaires, ce qui est assez représentatif de la situation des pays scandinaves (Lødemel et Schulte, 1992 ; Bradshaw et Terum, 1997). Pourtant, depuis les changements intervenus en 1998, ce n'est plus vrai du système d'aide sociale finlandais ; en tout cas, les dernières études n'ont apporté aucune preuve de l'existence d'une grande marge de manœuvre au niveau local (Keskitalo *et al.*, 2000).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les buts et les principes des différents systèmes d'aide sociale ainsi que les conditions d'éligibilité. Nos conclusions sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 8. Caractéristiques essentielles des programmes de revenus minimums

	Modèle d'Etat providence	Structure	Conditions d'éligibilité	Administration et financement
Finlande	Social-démocrate	Allocation d'aide générale	Relativement souples	Administré par les municipalités qui couvrent environ 80 % des frais
Belgique	Conservateur	Aide générale et plusieurs aides catégorielles destinées surtout aux personnes âgées et aux handicapés	Fortes incitations à la réinsertion et au travail Les jeunes de moins de 25 ans sont traités différemment ; les parents ont l'obligation d'entretenir leurs enfants	Administré à l'échelon local et financement partagé entre l'Etat et les collectivités locales
France				

	Modèle d'Etat providence	Structure	Conditions d'éligibilité	Administration et financement
Irlande	Libéral	Plusieurs formes d'aides catégorielles et de droits liés destinés à des groupes aux besoins spécifiques	Souples, surtout pour les handicapés	Administration centralisée
Malte				
Rép. tchèque	«Bismarckien»	Aides catégorielles, surtout pour les familles avec enfants	Plutôt souples	Administré à l'échelon local, financé largement par le budget de l'Etat
Lettonie	«Bismarckien»	Diverses formes d'aides catégorielles et un certain nombre d'aides liées	Assez strictes, par exemple les personnes valides ont moins de droits, la durée des prestations est limitée	Administré et largement financé par les collectivités locales qui jouissent de pouvoirs discrétionnaires
Bulgarie				

Dans tous les pays étudiés, le premier recours contre la pauvreté est l'aide sociale générale. Elle est destinée à garantir un minimum de revenus aux personnes et aux familles dont les ressources sont inférieures à un plafond déterminé par les autorités. A l'exception de la Finlande, les pays distinguent différentes catégories de personnes démunies. Des prestations «ciblées» s'adressent à ces différents groupes (personnes âgées, chômeurs, familles nombreuses...). Les aides liées constituent un autre trait distinctif de la structure de l'aide sociale : elles jouent un rôle important en Irlande, à Malte, en Lettonie, et en Bulgarie. Des aides spécifiques répondent à des besoins particuliers. Ces aides sont soumises à conditions de ressources et ne sont attribuées que si le besoin en est attesté.

Les conditions d'éligibilité sont plus strictes à l'Est qu'à l'Ouest. C'est particulièrement vrai pour la nationalité et la résidence. Ce sont la République tchèque, la Lettonie et la Bulgarie qui imposent les règles les plus sévères. Les prestations d'aide sociale sont soumises à un contrôle des ressources, mais si la plupart des pays européens ne prennent pas en compte certains types de revenus, les pays de l'Est (en particulier la Lettonie et la Bulgarie) prennent tout en compte. Une distinction claire est établie entre les demandeurs aptes au travail et les autres. Les premiers sont considérés comme moins dignes d'attention. Par exemple, en Lettonie et en Bulgarie, le versement des prestations est limité dans le temps pour les chômeurs. De plus, le

Le système letton s'appuie sur une définition précise de la famille démunie : pour avoir droit aux prestations, il faut que ce statut ait été confirmé par les services d'assistance sociale ou par des autorités locales.

À l'exception de Malte et de l'Irlande, tous les pays étudiés présentent des points communs dans le mode d'administration et de financement de l'aide sociale. L'aide sociale est administrée au niveau local et, dans la plupart des cas, essentiellement financée par les collectivités locales. Nous pouvons en conclure que, dans les pays que nous avons étudiés, la distribution et le financement des prestations d'aide sociale destinées à combattre la pauvreté relèvent de la responsabilité des administrations et des autorités locales.

CHAPITRE 4: TESTER LES PROGRAMMES

Ce chapitre est consacré aux niveaux des revenus minimums garantis dans les huit pays étudiés dans ce rapport. Il vise à évaluer la générosité et l'efficacité des systèmes de revenu minimum en procédant par comparaison. La méthode utilisée est un genre de microsimulation où le fonctionnement et les résultats des régimes sont testés pour des familles et des situations précises. Ce chapitre commence par une brève discussion d'ordre général sur la générosité des prestations de l'aide sociale. Après ce survol, nous présenterons la méthode utilisée dans ce rapport, ainsi que les familles types qui ont été sélectionnées. La dernière partie du chapitre évalue le fonctionnement des différents régimes.

Depuis que l'on cherche à soulager la misère, la quête d'un niveau adapté de revenu minimum garanti est un débat central chez les chercheurs et les politiques. Cependant, les tentatives pour comparer de façon transnationale les niveaux de revenus minimums garantis sont liées aux autres transferts sociaux. Il y a plusieurs raisons à cela, énumérées par Eardley *et al.* (1996a). Tout d'abord, les prestations de l'aide sociale n'étaient pas considérées comme une question prioritaire. Jusqu'aux années 1980, l'aide sociale était une part résiduelle des services sociaux, vu que la majorité de la population était protégée par des régimes basés sur l'assurance. De plus, les problèmes de définition de l'assistance sociale rendent également la comparaison difficile, et il n'est pas simple de comparer tel type de système avec tel autre.

L'intérêt pour la mesure et la comparaison des niveaux de revenus minimums garantis et l'adaptation des prestations s'est ensuite développé (SZW, 1995; Eardley *et al.* 1996a; OCDE, 1998a et b, 1999; Behrendt, 2000; Heikkilä et Keskitalo, 2001). Le travail le plus exhaustif est celui d'Eardley *et al.* (1996a), qui ont comparé les niveaux de l'assistance sociale dans vingt-deux pays. Ils ont souligné la relation entre les niveaux satisfaisants des aides économiques et la générosité des programmes. Les résultats ont montré qu'un manque d'efficacité correspond généralement à des taux de remplacement peu élevés. Les pays scandinaves accordent les niveaux de prestations les plus généreux et les taux de remplacement les plus élevés; les niveaux les plus bas s'observent dans les pays d'Europe du Sud. Les résultats des études les plus récentes sont dans la ligne des travaux d'Eardley *et al.* Toutes les études indiquent que les niveaux des prestations et les taux de remplacement varient considérablement selon les types de familles. Dans la plupart des pays, les prestations tendent à favoriser les familles avec enfants.

Plusieurs études ont tenté de comparer le niveau des minima dans les pays d'Europe centrale (Capucha, 1999; Braithwaite *et al.*, 2000). La tâche était difficile, mais on peut en tirer quelques conclusions d'ordre général. Premièrement, la valeur de l'aide sociale est, comme on pouvait s'y attendre, notablement plus basse dans ces pays que dans les pays d'Europe de l'Ouest. Deuxièmement, les programmes sont caractérisés par un « ciblage » mal adapté : les secours s'adressent aux ménages non pauvres plutôt qu'aux ménages pauvres, ce qui laisse les familles vivant de faibles revenus dans la misère.

Utilisation de microsimulations avec des familles types

Pour mener une enquête comparant les différents pays, on peut utiliser ce qu'on appelle la technique de la famille type. Comparer les niveaux de l'aide sociale grâce à des familles types permet de comparer des modalités et des situations difficilement comparables. La technique est basée sur des modèles définis de familles types, pour lesquels on va estimer la valeur de l'aide sociale. L'impact des politiques nationales est simulé sur ces modèles, le but étant de décrire les résultats et l'efficacité des programmes sociaux au niveau individuel. Pour qu'elle fonctionne, la méthode exige des hypothèses et des contraintes très sophistiquées afin que les familles modèles et les situations soient comparables dans les différents pays. Dans ce rapport, nous avons créé quatre familles types pour lesquelles nous avons calculé la valeur du revenu minimum garanti :

- célibataire sans famille ;
- parent seul avec deux enfants ;
- couple sans enfants ;
- couple avec deux enfants.

Ces ménages modèles reflètent le type même des familles qui reçoivent une aide sociale. Les parents célibataires sont particulièrement touchés dans tous les pays, ce qui est dû à l'allongement de la durée de vie, au nombre croissant de séparations et de divorces, et au nombre décroissant de mariages, qui sont contractés plus tardivement (Kazepov et Sabatinelli, 2001). Les adultes célibataires sont plus susceptibles de demander une aide sociale parce qu'ils ne reçoivent pas de soutien d'autres membres de la famille. C'est particulièrement vrai pour les parents célibataires, qui ont une responsabilité de protection et d'éducation. Les âges des différents membres des familles ont été standardisés. Des enquêtes précédentes ont démontré que l'âge des enfants a un impact sur les résultats, et que le niveau des revenus change avec l'âge (Behrendt, 2000; Eardley *et al.*, 1996a).

La méthodologie de la famille type, qui est assez nouvelle, a surtout été utilisée dans des enquêtes centrées sur les politiques familiales (Kahn et Kamerman, 1983; Ditch *et al.*, 1996). Les familles types permettent d'étudier le fonctionnement du système au niveau individuel et la sécurité qu'il apporte. Cependant, la méthode a aussi ses faiblesses. Sa limitation la plus frappante est qu'elle renvoie une image du système tel qu'il devrait fonctionner, et non tel qu'il fonctionne réellement. Comme les effets sur le comportement ne sont pas inclus dans la méthode, dans un sens, elle demeure fixe et statique. La comparaison porte donc sur les structures des systèmes d'aide sociale, non sur leur incidence sur les familles.

L'autre limitation principale concerne les postulats et les exigences méthodologiques. Plus on fait d'hypothèses sur le mode de vie de la famille type, plus celles-ci sont hasardeuses, et d'autant moins représentatives des familles qui reçoivent une aide sociale. Il devrait être mentionné que les familles comparées le sont arbitrairement dans une certaine mesure. Le but de cette méthode est d'illustrer plutôt que de généraliser.

Plusieurs postulats dans cette étude sont en relation avec la situation des familles types. Une exigence méthodologique significative concerne le revenu. Aucune des familles types n'est supposée avoir droit aux prestations de l'assurance sociale calculées à partir de cotisations antérieures. Pour les familles en âge de travailler, on suppose que les adultes sont au chômage depuis suffisamment longtemps pour ne pas y avoir droit : la durée du chômage de la personne aurait donc excédé la limite fixée par le pays où il a travaillé pour recevoir des allocations chômage contributives. Les aides forfaitaires ou les indemnités particulières ne sont pas incluses quand elles sont accordées sur des bases discrétionnaires ; la comparaison se fonde donc uniquement sur des niveaux d'aide standardisés. Le montant de l'aide sociale peut aussi varier à l'intérieur d'un même pays. Par exemple, en Finlande, l'assiette de l'assistance sociale varie d'une collectivité locale à l'autre et la différence s'explique par deux systèmes de prise en charge séparés.

Une autre exigence méthodologique porte sur le lieu d'habitation. Pour les frais de logement, on s'appuie sur un loyer moyen dans un pays donné pour un type de ménage déterminé. Les frais de logement sont très difficiles à prendre en considération, puisqu'ils varient d'un pays à l'autre et à l'intérieur des pays, en fonction de la surface du lieu d'habitation, de son ancienneté et de l'endroit où il se situe. De plus, les contributions des gouvernements au coût du logement changent énormément selon les pays. Dans la plupart des pays, l'aide au logement est un élément essentiel de l'aide globale (Ditch *et al.*, 1996).

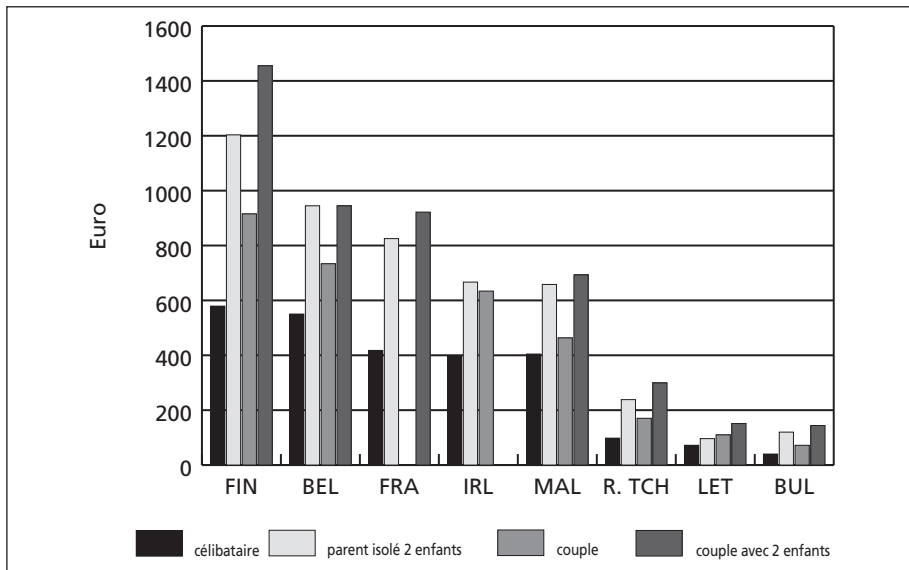
Pour le niveau du revenu minimum dans les huit pays étudiés, les éléments suivants seront pris en compte⁹ :

- les montants mensuels des revenus minimums garantis en euros ;
- les montants mensuels des revenus minimums garantis en euros et les parités de pouvoir d’achat (PPP) ;
- les échelles d’équivalence imposées dans chaque pays ;
- les montants mensuels avec les échelles d’équivalence de l’OCDE ;
- la composition du revenu minimum garanti.

Montants mensuels des revenus minimums garantis

En ce qui concerne la générosité des programmes, nous étudions d’abord les montants mensuels des revenus minimums garantis que chaque pays alloue à quatre familles types. Les montants représentent le total net du revenu disponible pour la famille, c’est-à-dire la somme d’argent dont dispose un ménage vivant de l’assistance sociale après imposition. Ils comprennent toutes les prestations auxquelles une famille type a droit en fonction de sa situation, par exemple l’allocation pour les enfants et les aides au logement. Les sommes sont répertoriées dans le graphique 1.

Graphique 1. Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis (en euros)^{1,2,3}



1. Pour l’Irlande et la Bulgarie l’allocation logement n’est pas incluse.
 2. Pour la France, les montants des revenus minimums garantis sont basés sur les calculs du chercheur.
 3. Aucune estimation pour un couple français sans enfants et un couple irlandais avec deux enfants (données manquantes).

9. Sauf précision contraire, les chiffres ont été fournis par les correspondants nationaux. Ceux-ci sont responsables de la validité et de la fiabilité des données.

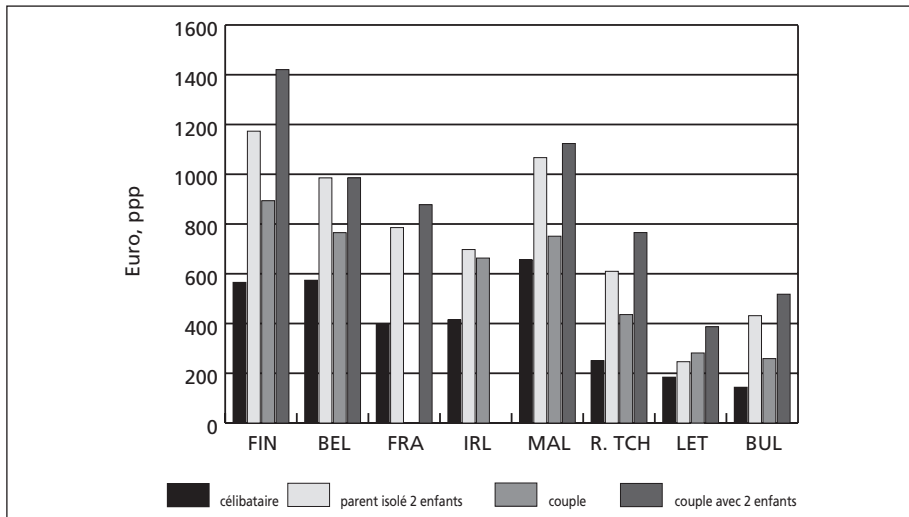
Tout d'abord, nous nous pencherons sur le classement des pays. Les comparaisons des revenus minimums garantis montrent que les montants mensuels sont les plus élevés en Finlande, et les plus bas en Lettonie et en Bulgarie. La Finlande garantit les prestations les plus élevées pour chaque famille type examinée dans ce rapport. En Belgique et en France, les montants des revenus minimums garantis sont au même niveau. Les niveaux les plus bas dans les pays européens occidentaux sont représentés par l'Irlande et Malte, où les allocations sont moitié moindres qu'en Finlande. Dans l'ensemble, les pays occidentaux européens sont beaucoup plus généreux que les PECO. On note aussi des différences substantielles entre les différents pays d'Europe de l'Est. La République tchèque est pratiquement deux fois plus généreuse que la Lettonie ou la Bulgarie. Cependant, il faut savoir que les allocations logement ne sont pas incluses dans les montants bulgares et irlandais, par manque d'informations.

La classification des revenus minimums par ordre d'importance semble correspondre aux attentes basées sur les conceptions des différents types d'Etats providence. Le montant du revenu minimum est le plus généreux dans le pays représentant l'Etat providence social-démocrate – la Finlande – et le plus bas dans les pays en transition les plus pauvres – la Lettonie et la Bulgarie. L'écart entre le pays le plus généreux et les pays les moins généreux est d'environ 900 euros.

Dans les trois pays d'Europe de l'Est et dans les cinq pays d'Europe de l'Ouest, les montants consacrés au revenu minimum garanti sont sans surprise. Dans tous les cas et à peu de chose près, le rapport entre les allocations et le PIB par habitant est le même en terme de pourcentage.

A quelques exceptions près, la plupart des études précédentes ont utilisé les parités de pouvoir d'achat (PPP). Les PPP sont une méthode de comparaison de la valeur d'une monnaie en termes de pouvoir d'achat. Cette méthode est cependant critiquée (par exemple, Bradbury et Jäntti 1999). Les PPP ne permettraient pas une estimation fiable des revenus d'un ménage, surtout pour les familles à faibles revenus. Malgré tout, les PPP seraient encore la meilleure manière possible de comparer la valeur des prestations d'un pays à l'autre. Afin de préciser les comparaisons, le montant des revenus minimums garantis est donné en euros et en parités de pouvoir d'achat. Les PPP sont celles (pour 2001) des indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la Banque mondiale. Avec cet exercice méthodologique, nous étudions comment l'utilisation des PPP influe sur les résultats observés.

Graphique 2. Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis (en euros et PPP)^{1, 2, 3}



1. Pour l'Irlande et la Bulgarie, les allocations logement ne sont pas incluses.
2. Les montants du revenu minimum garanti sont basés sur les calculs des chercheurs.
3. Nous n'avons pas de chiffres pour le couple français sans enfants et le couple irlandais avec deux enfants.

Les niveaux de revenus minimums obtenus en utilisant les PPP sont légèrement différents. Premièrement, les différences entre les pays diminuent. Deuxièmement, la classification des pays est partiellement changée. Avec l'utilisation des PPP, Malte se situe beaucoup plus haut dans l'échelle du classement; le régime maltais accorde à une personne seule avec enfants un niveau de prestations plus élevé que la Finlande. Dans l'ensemble, les comparaisons qui mettent à profit les parités de pouvoir d'achat élèvent le niveau des revenus, surtout pour les PECO et Malte.

Barèmes d'équivalence

Comme on a pu le constater, les différents types de familles ne sont pas traités de la même façon dans tous les pays. Pour un ménage, les systèmes d'allocations répondent différemment à l'addition d'un ou plusieurs membres : les échelles d'équivalence varient selon les systèmes d'allocations.

Le tableau 9 présente les échelles d'équivalence pour le système d'aide sociale de chaque pays. Par exemple, dans le cas de l'Irlande, les échelles d'équivalence sont calculées à partir des taux établis pour différents types de familles. Ici, les revenus équivalents sont dans la plupart des cas corrélés aux revenus des ménages d'une personne. Ces échelles d'équivalence

se réfèrent uniquement aux prestations de l'aide sociale – ce qu'on appelle les normes de base standardisées ; elles ne prennent donc pas en considération les prestations additionnelles, par exemple les allocations familiales. De plus, les échelles d'équivalence du tableau sont celles de l'OCDE (ancienne et modifiée).

Tableau 9. Echelles d'équivalence utilisées pour l'aide sociale

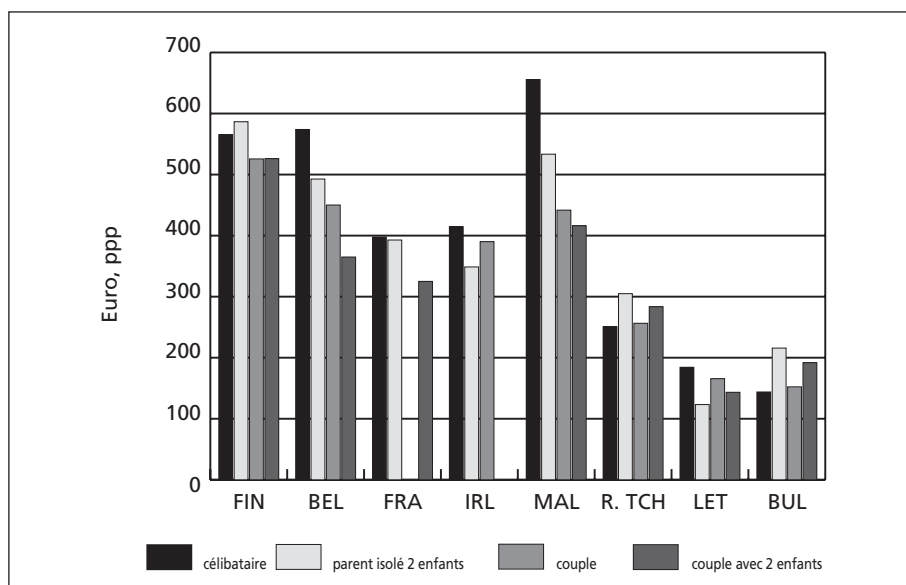
	Finlande	Belgique	France	Irlande	Malte	Rép. tchèque	Lettonie	Bulgarie	OCDE ancienne	OCDE modifiée
Célibataire	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Parent seul avec deux enfants	2,3	1,3	1,8	1,3	1,3	2,4	2	3	2	1,6
Couple	1,7	1,3	1,5	1,6	,1	1,7	2	1,8	1,7	1,5
Couple avec 2 enfants	3	1,3	2,1	2,0	1,4	3,1	3	3,6	2,7	2,1

Les barèmes d'équivalence sont élevés pour les enfants en Finlande, République tchèque, Lettonie et Bulgarie, ce qui implique que ces régimes sont favorables aux familles nombreuses. Par exemple, en Bulgarie, un couple avec deux enfants reçoit un revenu 3,6 fois plus important qu'une personne seule sans enfants. La Belgique, l'Irlande et Malte ont des barèmes plus bas. La présence d'un adulte supplémentaire dans un ménage accroît l'aide sociale d'environ un dixième à Malte et d'un tiers en Belgique, les augmentations sont plus substantielles en Finlande et dans la République tchèque, et encore plus marquées en Bulgarie et en Lettonie.

D'après l'ancienne échelle des unités de consommation de l'OCDE, le premier adulte représente une unité et les adultes additionnels 0,7 unité. Tous les enfants représentent 0,5 unité, quel que soit leur rang de naissance. Avec l'échelle des unités de consommation modifiée de l'OCDE, le premier adulte représente encore une unité ; les adultes additionnels et les enfants de 14 ans et plus 0,5 ; les enfants de moins de 14 ans 0,3. L'échelle d'équivalence modifiée donne moins de poids à un membre additionnel d'une famille que l'ancienne échelle. En Finlande, République tchèque, Lettonie et Bulgarie, les échelles d'équivalence insérées dans les régimes d'aide sociale sont beaucoup plus généreuses que les deux échelles adoptées par l'OCDE. La Belgique, la France, l'Irlande et Malte accordent un poids relatif moindre aux membres additionnels d'une famille que les échelles de l'OCDE.

De plus, la valeur globale des prestations des RMG est étudiée grâce à l'échelle d'équivalence de l'OCDE. Mais, les échelles d'équivalence utilisées ci-dessus s'appliquant uniquement aux normes standardisées d'aide sociale, nous étudierons ensuite le RMG global (voir les valeurs dans le graphique 3). L'échelle d'équivalence de l'OCDE est couramment utilisée dans les comparaisons d'un pays à l'autre. De cette façon, les revenus des ménages de différentes tailles deviennent équivalents ; on peut alors comparer ces familles à des ménages d'une personne (une personne seule égale 100).

Graphique 3. Evaluation mensuelle des revenus minimums garantis pour des familles types selon l'ancienne échelle d'équivalence de l'OCDE



A l'exception de la Finlande, la République tchèque et la Bulgarie, les pays étudiés garantissent le revenu le plus généreux à une personne seule sans enfants. C'est particulièrement vrai pour Malte, la Belgique et l'Irlande. Le régime finlandais, et les programmes bulgares et tchèques accordent un revenu assez généreux aux familles monoparentales. Les niveaux élevés du RMG pour un couple avec deux enfants sont particuliers à la Bulgarie et à la République tchèque. Dans les autres pays, le revenu accordé à ce type de famille est le plus bas parmi les quatre modèles de familles types.

Composition des revenus minimums garantis

Nous en venons maintenant à la structure globale des prestations du revenu minimum. Il s'agit d'étudier la composition du RMG global et

l'ordre de priorité des différents composants. Ces éléments, qui s'ajoutent à l'aide sociale, sont les allocations logement, les allocations familiales et les allocations chômage quand elles existent en lieu et place de l'aide sociale. L'importance relative des différentes prestations est calculée à l'intérieur du revenu global net disponible des familles. La composition de l'ensemble, à savoir l'importance de chaque élément du RMG total, est présentée dans le tableau 10. Les données ne sont pas disponibles pour l'Irlande, la République tchèque et la Bulgarie.

Tableau 10. Composition du revenu minimum garanti global dans cinq pays

	Aide sociale	Allocations logement	Allocations familiale	Soutien du marché du travail
Finlande				
Célibataire	7	31	0	62
Seul avec deux enfants	3	28	69	0
Couple	5	16	0	79
Couple avec 2 enfants	15	20	38	27
Belgique				
Célibataire	100	0	0	0
Seul avec deux enfants	78	0	22	0
Couple	100	0	0	0
Couple avec 2 enfants	78	0	22	0
France				
Célibataire	89	11	0	0
Seul avec deux enfants	68	8	24	0
Couple	86	14	0	0
Couple avec 2 enfants	70	8	22	0
Malte				
Célibataire	89	11	0	0
Seul avec deux enfants	68	8	24	0
Couple	86	14	0	0
Couple avec 2 enfants	70	8	22	0
Lettonie				
Célibataire	76	24	0	0
Seul avec deux enfants	57	18	25	0
Couple	100	0	0	0
Couple avec 2 enfants	73	11	16	0

Comme on peut le voir sur ce tableau, c'est en Finlande que la part de l'aide sociale pour le RMG global est la moins élevée, puisqu'elle représente environ 10% du revenu total mensuel. En Finlande, tous les ménages qui comptent des personnes au chômage, en dehors des ménages monoparentaux, reçoivent une part importante de leur revenu de soutien des allocations chômage institutionnelles (sous condition de ressources). Dans les quatre autres pays, l'aide sociale compte pour une part plus importante du revenu total, surtout pour les deux ménages sans enfants : personnes seules et couples. Pour les familles monoparentales et les couples avec deux enfants les allocations familiales sont une source de revenus importante. En Finlande, la part des allocations familiales est la plus élevée, et pour les autres pays elle ne représente qu'une moyenne de 20% des ressources.

Autre composant significatif du RMG : les allocations logement. En Finlande, les allocations logement représentent la part la plus importante des aides sociales. En France et en Lettonie également, les allocations logement jouent un rôle important pour les familles à faibles revenus puisqu'un quart des ressources en moyenne provient de ces allocations.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons essayé de tester la générosité des programmes. La méthode utilisée était un genre de microsimulation visant à illustrer les régimes avec l'aide de familles types. Les résultats de cet exercice sont résumés dans un tableau comparatif.

Tableau 11. Analyse de la générosité des systèmes

	Générosité
Finlande	Le plus généreux, surtout pour les familles avec enfants. La part de l'aide sociale pour le RMG est peu élevée.
Belgique France Irlande Malte	Niveaux de revenus moyens. Les ménages de personnes seules sont bien protégés. L'impact de l'aide sociale est important.
R. tchèque Lettonie Bulgarie	Niveaux de revenus les plus bas. Les échelles d'équivalence pour les familles avec enfants sont les plus généreuses.

Comme on pouvait s'y attendre, les pays d'Europe occidentale sont plus généreux que les pays d'Europe orientale. La richesse et le développement de la protection sociale de ces pays (mesurés grâce au PIB par habitant et à la part des dépenses d'aide sociale du PIB) conditionnent assez précisément le niveau du revenu minimum. La façon dont les régimes traitent les différents types de familles permet de repérer des disparités intéressantes. Les pays de l'Europe de l'Est sont plus favorables aux familles nombreuses et leur apportent un meilleur soutien que les pays d'Europe de l'Ouest. Malheureusement, on ne peut pas tirer de conclusions très poussées sur l'efficacité des différents programmes car, dans bien des domaines, les données sont absentes ou insuffisantes.

CHAPITRE 5: RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Comment se pose le problème

La pauvreté et l'exclusion sociale sont progressivement devenues des sujets de préoccupation politique et sociale tant en Europe occidentale – dans le cadre de l'Union européenne – que dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Dans l'Union européenne, environ 17% des citoyens ont des revenus insuffisants. La définition du seuil de pauvreté utilisée dans cette évaluation est de 60% du revenu national moyen de 1996. La proportion d'indigents est assez élevée (plus de 20%) en Grèce et au Portugal, et faible au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche et en Suède. D'une manière générale, on peut dire que dans un pays donné le taux de pauvreté est directement lié à l'inégalité des revenus. Dans les pays membres de l'Union européenne, cette inégalité est particulièrement accentuée dans les pays du Sud (méditerranéens), au Royaume-Uni et en Irlande. Elle est la plus faible en Autriche et dans les pays scandinaves.

Dans les économies en transition, la pauvreté est un phénomène assez nouveau mais significatif. Sous le socialisme, la pauvreté résultant du chômage était pratiquement inexistante, parce que les politiques et les institutions garantissaient le plein emploi. Depuis que le processus de transition a commencé il y a une dizaine d'années, l'étendue et la nature de la pauvreté ont brutalement changé. Dans les économies en transition la pauvreté est essentiellement due au sous-emploi. Parmi les PECO étudiés dans ce rapport, le tiers des citoyens vivent dans la pauvreté en Bulgarie et en Lettonie.

Réponses politiques

L'approche actuellement adoptée par l'Union européenne peut se résumer dans le triangle formé par la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale. L'action combinée de ces trois pôles est censée produire l'efficacité maximale. Les objectifs de chaque secteur sont la compétitivité et le dynamisme (économie), le plein emploi et de bonnes conditions de travail (emploi), une meilleure cohésion sociale et une qualité de vie sociale élevée (protection sociale). Donc, dans la pensée d'aujourd'hui, la politique de protection sociale est étroitement liée à

l'emploi et à la compétitivité mondiale. L'outil le plus récent pour s'attaquer à la pauvreté dans le contexte d'une politique d'intégration plus large s'appelle la méthode ouverte de coordination. Ici, les Etats membres ont préparé des plans d'action nationaux pour combattre la pauvreté et l'exclusion, qui vont permettre à la Commission européenne de préparer un document sur la politique européenne d'ici à 2002.

Dans les PECO, la politique du développement présente des aspects que l'on retrouve dans l'Union européenne, bien que le point de départ soit très éloigné de celui des Etats providence établis de longue date. Ainsi, dans la plupart des PECO les systèmes de protection sociale ont été développés selon les préceptes du modèle « bismarckien » fondé sur l'assurance. Les principales conséquences de ce choix sont que le rôle de l'Etat a changé (diminué), et que le marché du travail est devenu l'élément central déterminant du niveau de vie des citoyens. Le système de protection sociale est étroitement lié à l'emploi et ceux qui n'ont pas d'emploi rémunéré sont particulièrement vulnérables. Les risques sociaux ont été individualisés et les régimes d'aide sociale non contributifs ne jouent qu'un rôle mineur, leur « ciblage » n'est pas très efficace et ils ne disposent pas des fonds nécessaires.

Parmi les pays étudiés dans ce rapport, la pauvreté est un sujet de préoccupation politique en Irlande et en France (sous la forme de l'exclusion sociale), et jusqu'à un certain point en Belgique, mais pas en Finlande, à Malte, en Lettonie, en République tchèque ni en Bulgarie. Apparemment, l'intérêt politique n'est pas proportionnel à l'importance du problème. Parmi les pays occidentaux, la Belgique, la France et l'Irlande ont élaboré des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté, ce qui n'est pas le cas de la Finlande, de Malte ou des PECO pris en compte dans cette étude. Cependant, la Bulgarie est un cas intermédiaire, car elle a bien mis au point un plan d'action spécifique, mais les difficultés fiscales n'ont pas permis qu'il soit pris en considération sur le plan politique.

Seuils de pauvreté

Les seuils définis à partir de la distribution des revenus (seuils de pauvreté relatifs) sont la règle dans les pays d'Europe de l'Ouest, tandis que ce type de définition est presque totalement absent des PECO.

Tous les pays ont adopté un genre de seuil de pauvreté normatif ou politique, mais la principale différence c'est que les pays de l'Union européenne ont

aligné la norme de l'aide sociale sur ce type de seuil normatif, tandis que les PECO ont tendance à utiliser toute une variété de définitions du minimum vital souvent très compliquées. On peut en conclure que dans les PECO, il y a un écart flagrant entre les paroles et les actes, entre le discours politique et la réalité. Les trois pays ont fait des efforts pour calculer et déterminer un seuil de pauvreté et un minimum vital, mais le rapport entre ces efforts et le niveau réel des prestations minimales est loin d'être clair.

Les prestations pour lutter contre la pauvreté

Dans chacun des pays étudiés, l'aide sociale la plus importante pour combattre la pauvreté demeure l'aide publique générale, dont le but est de garantir au moins le minimum vital aux personnes et aux ménages dont le revenu se situe au-dessous d'un niveau préétabli. Les conditions d'éligibilité sont plus strictes dans les PECO qu'en Europe occidentale. C'est particulièrement visible quand on étudie les conditions de nationalité et de résidence ; les règles sont plus restrictives dans la République tchèque, en Lettonie et en Bulgarie. Enfin, dans les PECO l'accent est mis sur la disponibilité pour le travail, surtout en Lettonie et en Bulgarie.

La libéralité du revenu minimum

La générosité des minima sociaux dans les huit pays a été évaluée d'après les montants mensuels des prestations versées à des familles types, et en comparant ces montants aux salaires. On s'est efforcé d'évaluer l'efficacité de ces programmes d'action sociale dans la lutte contre la pauvreté.

Les minima sociaux les plus généreux (mesurés en PPP) sont offerts en Finlande et à Malte. Dans l'ensemble, les pays d'Europe occidentale offrent une meilleure protection que les PECO. Il est logique que le niveau du revenu minimum garanti soit en rapport avec la richesse des Etats et avec le degré de développement de la protection sociale.

En ce qui concerne les différents types de familles, il apparaît que les pays d'Europe centrale et orientale sont plus favorables aux familles avec enfants. Les échelles d'équivalence intégrées aux programmes sont bien plus généreuses pour les familles nombreuses en Lettonie, Bulgarie et République tchèque que dans les pays d'Europe occidentale, excepté la Finlande.

En résumé

Le tableau suivant résume de manière synthétique certaines des observations et conclusions principales de cette étude comparative. Les pays y ont été classés selon les trois paramètres qui formaient le cadre de cette étude.

La pauvreté en tant que préoccupation politique							
Niveau de Pauvreté		OUI	UN PEU	NON		Niveau de RMG	
	BAS		Belgique	Finlande	ÉLEVÉ		
	MOYEN	France Irlande	R. tchèque	Malte	MOYEN		
	ÉLEVÉ			Lettonie Bulgarie	BAS		

La Bulgarie et la Lettonie connaissent les niveaux de pauvreté les plus élevés, pourtant la pauvreté n’y est pas considérée comme une préoccupation politique, et les revenus minimums garantis y sont les plus faibles. Donc, l’étendue de la pauvreté dans un pays n’influe pas nécessairement sur les programmes politiques.

En Finlande et à Malte, où le taux de pauvreté est modeste, les programmes de RMG sont assez généreux et le débat sur le sujet n’est pas prioritaire sur le plan politique. La Belgique, la France et l’Irlande ont pris le problème de l’exclusion/intégration au sérieux, et elles ont élaboré une législation et des mesures spécifiques. La République tchèque se situe entre le modèle universel de couverture totale social-démocrate et le modèle «néo-bismarckien» d’Europe orientale : le RMG y est moyen, de même que le niveau de pauvreté, et sur le plan politique, le problème n’est pas considéré comme prioritaire.

RÉFÉRENCES

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B. (2001), *Indicators for Social Inclusion in the European Union*.

Bradbury, B., et Jäntti, M. (1999), *Child Poverty across Industrialized Nations*,. Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, n° 71, Unicef, Florence, Tipografia Giuntina.

Braithwaite, J., Grootaert, C., et Milanovic, B. (1999), *Poverty and Social Assistance in Transition Economies*, New York, St. Martin's Press.

Behrendt, C. (2000), , *A safeguard of the effectiveness of social assistance schemes in alleviating poverty in Germany Sweden and the United Kingdom based on LIS data*, these, université de Constance, Constance.

Bradshaw, J., et Terum, L. I. (1997), «How Nordic is the Nordic model? Social Assistance in a comparative perspective», *Scandinavian Journal of Social Welfare*, n° 6, p. 247-256.

Capucha, L.A. (1999) «Social Assistance», in *Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe*, Phare, Consensus II, 2 vol., Bruxelles, Commission européenne.

CONSENSUS (1999), *Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe*, Phare, Consensus II, 2 vol., Bruxelles, Commission européenne.

Cousins, M. (1997), *New Directions in Social Welfare, Report of a Conference of the Irish Presidency of the European Union*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles.

Ditch, J. (1999a), «The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union», in *Linking Welfare and Work*, Matti Heikkilä (dir.), Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ditch, J. (1999b), «Full Circle: Second Coming for Social Assistance?» in Clasen, J. (dir) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford, Blackwell Publisher.

Ditch, J., Bradshaw, J., Clasen, J., Huby, M., et Moodie, M. (1997) *Comparative Social Assistance: Localisation and Discretion*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

Ditch, J., Barnes, H., Bradshaw, J., Commaille, J., et Eardley, T. (1996), *A Synthesis of National Family Policies 1994*, European Observatory on National Family Policies, York, université de York.

Duffy, K. (1998), *Opportunity and Risk: Trends of social exclusion in Europe*, Project on Human Dignity and Social Exclusion (HDSE), Conseil de l'Europe, HDSE (98) 1

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., et Whiteford, P. (1996a), *Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Report*, DSS 1274 Research Report, Londres, HMSO.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., et Whiteford, P. (1996b), *Social Assistance in OECD Countries: Volume II Country Reports*, DSS 1274 Research Report, Londres, HMSO.

Enjolras, B., Laville, J.-L., Fraisse, L., et Trickey, H. (2001), *Between subsidiarity and social assistance – the French republican route to activation*, in Lødemel, I., et Trickey, H. (dir), «An Offer You Can't Refuse»: *Workfare in international perspective*, Bristol, The Policy Press.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Policy Press.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Commission européenne (1997), *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, COM(1997)102 final, Bruxelles, Commission européenne.

Eurostat et Office des publications officielles, Commission européenne (2001), *The social situation in the European Union 2001*, Luxembourg.

Geldof, D. (1999), «*New Activation Policies: Promises and Risks*». in Matti Heikkilä (dir.), *Linking Welfare and Work*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Goodin, R. (1988), *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University Press.

Gough, I. (2001), «Social assistance regimes: a cluster analysis», *Journal of European Social Policy*, n°11 (2), p. 165-170.

Gough, I., Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., et Whiteford, P. (1997), «Social Assistance in OECD Countries», *Journal of European Social Policy* n° 7 (1), p. 17-43.

Guibentif, P., et Bouget, D. (1997), *Minimum Income Policies in the European Union*, Lisbonne: União das Mutualidades Portuguesas.

Heikkilä, M., et Keskitalo, E. (2001), *Social Assistance in Europe: a comparative study on minimum income in seven European countries*, STAKES, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Saarijärvi, Gummerus Printing.

Kahn, A., et Kamerman, S. (1983), *Income Transfers for Families with Children: An Eight Country Study*, Philadelphie, Temple University Press.

Kazepov, Y., et Sabatinelli, S. (2001), «How Generous are Social Assistance Schemes?», in M. Heikkilä et E. Keskitalo (dir.) *Social Assistance in Europe: a comparative study on minimum income in seven European countries* STAKES, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Saarijärvi, Gummerus Printing.

Keskitalo, E., Heikkilä, M., et Laaksonen, S. (2000), «Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen lopuraportti» (Changement dans l'aide sociale. Rapport final de l'évaluation de la réforme de 1998 du revenu minimal garanti), publications du ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2000, 14, Helsinki, Oy Edita Ab.

Kuivalainen, S., et Heikkilä, M. (2001), *Using social benefits to combat poverty and social exclusion in Europe: a comparative review*, Strasbourg, 31 mars 2001, Soc-BEN, 2001, 2.

Kuivalainen, S. (2002), *How to Compare the Incomparable: An international comparison of housing costs' impact on the level of social assistance* (à paraître).

Kuivalainen, S. (2000), *Oikeus Toimeentuloon: Tutkimus Sosiaalisesta Oikeudesta Viimesijaiseen Sosiaaliturvaan Eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa*, thèse non publiée, Turun yliopisto.

Liebfried, S. (1992), «Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into European Community», in Ferge, Z. et Kolberg, J. E. (dir.), *Social Policy in a Changing Europe*, New York/Francfort, Campus/Westview.

Lødemel, I. (1997), *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain*, Oslo, Scandinavian University Press.

Lødemel, I., et Schulte, B. (1992), «Social Assistance: a part of social security or the poor law in new disguise» in Security, European Institute of Social, *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after*, Louvain, Acco.

Milanovic, B. (1998) *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned Economy*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington., Banque mondiale.

OCDE (1998a), *The Battle against Exclusion: Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris, OCDE.

OCDE (1998b), *The Battle against Exclusion: Social assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*, Paris, OCDE.

OCDE (1999), *The Battle against Exclusion: Social assistance in Canada and Switzerland*, Paris, OCDE.

Ringen, S. (1987), *The Possibility of Politics: a Study in the Political Economy of the Welfare State*, Oxford, Clarendon Press.

SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1995), *Unemployment Benefits and Social Assistance in seven European countries, A comparative study*, n° 10, La Haye.

Pnud, Regional Bureau for Europe and the CIS (1998), *Poverty in Transition?*

Veit-Wilson, J. (1998,), *Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes*, The Polity Press, Chippenham, Antony Rowe Ltd.

Banque mondiale (2001), *2001 World Development Indicators database*, 7/16/01, Washington, Banque mondiale.

