

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

Revenu minimum en Europe

Avril 2010



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Les Cahiers de la Solidarité n°23, série responsabilité sociétale des entreprises et diversité, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, n°21, 2009

Tiphaine Delhommeau, **Alimentation : circuits courts, circuits de proximité**, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009

Charlotte Creiser, **L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique**, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, série Développement durable et territorial, n° 18, 2009

Thomas Bouvier, **Construire des villes européennes durables**, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Série développement durable et territorial, n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007

Séverine Karko, **Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives**, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12 (n°13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, **Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, **Libéralisation des services et du secteur associatif**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, **Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006

Éric Vidot, **La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?** Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 7, 2006

Anne Plasman, **Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 6, 2006

Sarah Van Doosselaere, **Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004

Anne Plasman, **Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 4, 2004

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 3, 2004

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 2, 2004

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, **La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 1, 2004

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
1. CONTEXTE BELGE	5
1.1. Le droit à l'intégration sociale	5
1.2. Principales caractéristiques du revenu d'intégration	6
2. CONTEXTE EUROPEEN	7
2.1 La recommandation européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active	7
2.2. La présidence de l'Union : une chance à saisir en vue de l'adoption d'une directive-cadre sur le revenu minimum	8
2.3. Principales caractéristiques des régimes de revenus minimum en Europe	8
2.3.1. <i>Aperçu des régimes de revenu minimum en Europe</i>	8
2.3.2. <i>Efficacité des régimes de revenu minimum</i>	9
2.3.3. <i>Critères d'éligibilité pour être bénéficiaire du revenu minimum</i>	10
2.3.4. <i>Transition vers l'emploi</i>	10
2.3.5. <i>Montant des allocations du revenu minimum</i>	10
2.3.6. <i>Durée dans le temps du revenu minimum</i>	11
2.4. Evaluation des régimes de revenu minimum en Europe	11
2.4.1 <i>Couverture (universalité) des régimes de revenu minimum</i>	11
2.4.2. <i>Non recours au revenu minimum</i>	12
2.4.3. <i>Inadéquation des revenus minimums</i>	13
2.4.4. <i>Manque d'incitants au travail</i>	14
CONCLUSION	14
ANNEXE	15
LES RECOMMANDATIONS D'EAPN	17
AUTRES RECOMMANDATIONS FORMULEES LORS DE L'AUDITION DE LA COMMISSION EMPLOI AFFAIRES SOCIALES DU PE DU 17 MARS 2010	20
LISTE DES ABREVIATIONS ET TABLEAUX COMPARATIFS	21

Introduction

En Europe, plus de 17 % de la population est menacée de pauvreté. En clair, cela signifie que 17 % de la population vit avec moins de 60 % du revenu médian¹ de leur pays. Sans surprise, la crise fragilise les personnes les plus exposées comme les chômeurs ou les travailleurs les moins qualifiés. Car avoir un travail ne signifie pas automatiquement échapper au risque de pauvreté : 8 % des travailleurs européens sont des « travailleurs pauvres ». Ils sont menacés de pauvreté malgré le fait qu'ils ont un travail. Ils représentent 20 millions de personnes. Les mécanismes de protection sociale sont un des outils utilisés pour lutter contre la pauvreté en Europe. Sans ces mécanismes, le taux de pauvreté, en Europe, serait de 32 % plus élevé². Les régimes de revenu minimum en font partie. Mais sont-ils réellement efficaces ? Peut-on les améliorer ?

La présente recherche entend donner un aperçu des différents systèmes de revenus minimum et de leur impact en termes de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale, en Europe. Elle présente d'abord le régime de revenu minimum en Belgique et aborde ensuite les principales caractéristiques des régimes de revenu minimum en Europe. Au regard de cette analyse, la pertinence des régimes de revenu minimum en Europe est évaluée et des propositions de recommandations pour les améliorer sont avancées. Elle s'inspire principalement du rapport de Hugh Frazer et Eric Marlier intitulé : *Minimum Income Schemes across EU Member States*, publié en octobre 2009. Elle s'inspire également du rapport de Sebastiano Cincinato et Ides Nicaise : Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, avril 2009.

1. CONTEXTE BELGE

1.1. Le droit à l'intégration sociale

Les régimes de revenu minimum belges appartiennent à un cadre institutionnel plus vaste appelé le « droit à l'intégration sociale ». Ce droit a été formalisé par la loi du 26 mai 2002. Cette loi couvre tous les aspects de la question, depuis les conditions d'éligibilité jusqu'aux dispositions de gouvernance. Son objectif principal n'est donc pas uniquement de garantir à tous une allocation financière minimale.

Le droit à l'intégration sociale est non seulement un droit individuel mais également un objectif : que chacun trouve sa place dans la société, contribue solidairement à son développement et ait des possibilités d'émancipation personnelle. Pour l'atteindre, la législation propose trois instruments majeurs : le revenu d'intégration (1) et/ou l'emploi (2). Tous deux peuvent être intégrés dans un projet individualisé d'intégration sociale (3).

¹ Le revenu médian est le revenu qui partage la population en deux parties égales : la moitié des gens gagne moins que le revenu médian, l'autre moitié gagne plus.

² Un revenu minimum au niveau européen? Service de presse du Parlement européen.

Le revenu d'intégration est un revenu minimum pour des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, ni ne peuvent y prétendre ni ne sont en mesure de se les procurer soit par leurs efforts personnels soit par d'autres moyens. Notons la différence entre :

- **Le droit à l'intégration sociale (DIS)** : il constitue une passerelle vers l'emploi et/ou l'octroi d'un revenu d'intégration. Le droit à l'intégration sociale n'englobe pas seulement le revenu d'intégration.

et

- **Le droit à l'aide sociale (DAS)** : il regroupe différentes formes de soutiens proposées par les CPAS. Ces derniers disposent d'une compétence discrétionnaire dans l'octroi de ces aides. Le droit à l'aide sociale est composé d'une grande variété d'instruments conçus pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Comparé au DIS, le DAS a moins de portée³.

1.2. Principales caractéristiques du revenu d'intégration

L'allocation d'intégration sociale est appelée revenu d'intégration. Il s'agit d'une **prestation résiduelle**, mais le cumul avec d'autres sources est possible dans certaines limites. La **mise en œuvre pratique** du droit à l'intégration sociale est assurée par les CPAS⁴.

Le droit à l'intégration sociale, dont le revenu d'intégration est un élément, est lié à une série de conditions. Le revenu d'intégration n'est cependant qu'une des formes de l'aide du CPAS. La mission du CPAS ne consiste en effet pas seulement à attribuer un revenu ; elle consiste aussi à offrir la possibilité de reprendre sa propre vie en main de façon autonome⁵.

Le **retour vers l'emploi** est un élément clé du droit à l'intégration sociale. A cet égard, la loi stipule que l'intégration sociale peut être garantie par la prestation d'un revenu d'intégration ou d'une aide au retour vers l'emploi.

Le **montant des prestations** est réglementé par la loi et par un arrêté royal. Il dépend du type de ménage. Il n'existe pas de durée spécifique, mais le droit à l'intégration sociale est révisé une fois par an.

Le droit à l'intégration sociale est **quasiment universel**. Il existe cependant un groupe à risque important : les immigrés sans papiers. Leur seule revendication possible est celle du droit à l'aide médicale urgente.

De plus, une proportion importante d'ayants-droit n'est **pas bénéficiaire** du revenu d'intégration. Le revenu d'intégration ne suffit pas à dépasser le **seuil de pauvreté**.

Le droit à l'intégration sociale en général, et le revenu d'intégration en particulier, constituent de véritables **incitations au travail**. En effet, le passage du revenu minimum au

³ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinato et Ides Nicaise, avril 2009.

⁴ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinato et Ides Nicaise, avril 2009.

⁵ Site du SPP intégration sociale.

travail est nettement avantageux puisque le gain du travail équivaut à au moins ¼ du revenu d'intégration.

A noter cependant, les emplois à temps partiels sont moins incitatifs que ceux à temps plein, surtout pour les ménages à un seul salaire. Avec un emploi à temps plein, les parents isolés et les ménages à un seul salaire avec enfants se retrouvent dans une situation moins favorable⁶.

2. CONTEXTE EUROPEEN

2.1 La recommandation européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active

Le 3 octobre 2008, la Commission européenne a adopté une recommandation sur l'inclusion active qui repose sur trois piliers :

1. Un revenu adéquat pour les personnes exclues du marché de l'emploi (premier pilier);
2. La promotion d'un marché de travail inclusif, qui implique que l'insertion sur le marché de l'emploi permette aux individus de trouver leur place dans la société (deuxième pilier);
3. La garantie d'un accès à des services de qualité (troisième pilier).

L'inclusion active vise donc à atteindre un équilibre entre ces trois éléments et souligne l'importance de faire tous les efforts nécessaires pour accompagner les individus, du moins ceux qui sont aptes à travailler. Le revenu adéquat en est un outil central⁷. La recommandation du 3 octobre 2008 a pour point de départ la recommandation du Conseil 92/441/EEC du 24 juin 1992⁸ sur des critères communs concernant des ressources suffisantes et l'assistance dans les systèmes de protection sociale.

Le 17 décembre 2008, le Conseil des Ministres a approuvé le fait d'intégrer des stratégies nationales pour promouvoir l'inclusion active avec les trois piliers. Et le 6 mai 2009, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'inclusion sociale et a approuvé le principe des trois piliers⁹. La prochaine étape consiste à surveiller et à évaluer les stratégies d'inclusion active en portant une attention particulière au contexte de la crise.

Le rapport de Hugh Frazer et Eric Marlier intitulé *Minimum Income Schemes across EU Member States* (octobre 2009) évalue les stratégies mises en place pour le premier pilier. Il se base sur les rapports nationaux réalisés par les experts nationaux de chaque pays membres, dénommés ci-après « les experts »¹⁰.

⁶ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinato et Ides Nicaise, avril 2009.

⁷ Priorités pour la Présidence belge de l'Union européenne. Note du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 23 décembre 2008.

⁸ http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_392H0441.html

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0371&language=EN&ring=A6-2009-0263>

¹⁰ Afin d'évaluer les stratégies d'inclusion actives, dont les régimes de revenu minimum, la Commission a demandé Réseau d'experts en inclusion sociale en inclusion sociale des pays membres de réaliser des rapports nationaux.

2.2. La présidence de l'Union : une chance à saisir en vue de l'adoption d'une directive-cadre sur le revenu minimum

Le Service de lutte contre la pauvreté¹¹ – qui a été désigné organe national d'exécution par la Conférence interministérielle « intégration dans la société » du 15 décembre 2008 dans le cadre de l'année européenne 2010 contre la pauvreté et l'exclusion sociale – et la Commission d'accompagnement¹² préconisent que la Belgique saisisse l'occasion de sa présidence de l'Union européenne (de juin à décembre 2010) pour approfondir le débat sur le revenu minimum au niveau européen. In fine, l'objectif est que chaque Etat membre adopte un revenu minimum garantissant un niveau de vie suffisant.

Le Service de lutte contre la pauvreté et la Commission d'accompagnement soulignent néanmoins qu'il convient de ne pas oublier que chaque Etat fait face à des réalités socioéconomiques différentes. La conception du revenu minimum à l'échelle européenne doit donc rester suffisamment souple pour respecter ces diversités.

Le but consiste à tirer vers le haut l'ensemble des Etats membres, sans pour autant espérer définir une règle coordonnant tous les systèmes. Cette démarche permettrait en revanche de contribuer à l'harmonisation socioéconomique entre Etats membres sur le long terme¹³.

2.3. Principales caractéristiques des régimes de revenus minimum en Europe

2.3.1. Aperçu des régimes de revenu minimum en Europe

A l'exception de la Grèce et l'Italie, tous les Etats membres ont une sorte de revenu minimum au niveau national, qui garantit une sécurité aux personnes qui n'ont pas droit à la sécurité sociale. D'emblée, un constat s'impose : les revenus minimums sont plus efficaces s'ils constituent l'ultime filet de sécurité contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans un système global de protection sociale. C'est le cas en Belgique.

On note également qu'il existe des différences entre les régimes de revenus minimums des différents Etats membres. Ces régimes varient essentiellement en termes de couverture/exhaustivité¹⁴ et efficacité¹⁵.

¹¹ Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été désigné organisme national d'exécution, dans le cadre de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

¹² L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté prévoit que : *Il est créé une Commission d'accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'intégration sociale, accompagne les travaux du service. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :*
- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail ;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National ;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri ;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges. Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

¹³ Priorités pour la Présidence belge de l'Union européenne. Note du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 23 décembre 2008.

2.3.2. Efficacité des régimes de revenu minimum

Concernant les régimes de revenu minimum, les Etats Membres peuvent être subdivisés en quatre catégories :

- 1) Pays Membres ayant des politiques de revenu minimum simples et inclusives, ouvertes à ceux et celles ayant des moyens insuffisants pour subvenir à leurs besoins.

Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovénie, Suède, Chypre et Danemark.

- 2) Pays Membres ayant des critères d'attribution relativement stricts et une catégorie de groupe cible restreinte, malgré des politiques de revenu minimum rationalisées et inclusives.

Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Slovaquie.

- 3) Pays Membres ayant développé un réseau complexe de politiques restrictives, voire incohérentes, dont l'application concerne essentiellement les situations d'urgence et ayant pour groupe cible les personnes les plus précarisées.

Espagne, France, Irlande, Malte, Royaume-Uni.

- 4) Pays Membres ayant des politiques de revenu minimum excessivement limitées, partielles, voire inexistantes, restreintes à des catégories réduites de la population et ne touchant pas la plupart de ceux se trouvant dans des situations de précarité.

Bulgarie, Grèce, Italie

Dans certains pays européens, les bénéficiaires du revenu minimum peuvent également recevoir un soutien financier pour couvrir d'autres frais tels (e.g. BE, CY, IE, FI, PL, RO, LT, UK¹⁶):

- Les frais de logement ;
- Les frais d'essence ;
- Les besoins des enfants ;
- Les frais scolaires ;
- ...

De manière générale, les groupes les plus mal couverts par le revenu minimum en Europe sont principalement :

- Les sans-abris ;
- Les migrants sans-papiers ;
- Les réfugiés ;
- Les demandeurs d'asile¹⁷.

¹⁴ L'exhaustivité renvoie à la façon dont les régimes d'intégration sociale ne se cantonnent pas à des catégories et s'appliquent à l'ensemble de la population à faible revenu.

¹⁵ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

¹⁶ La liste des abréviations est consultable en annexe.

¹⁷ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

A propos de la situation particulière de la Belgique, une étude révèle que la situation des immigrés sans papiers est la plus précaire et que, d'un point de vue strictement financier, le revenu d'intégration ne suffit pas à franchir le seuil de pauvreté. Il s'agit donc davantage d'un instrument d'atténuation de la pauvreté que d'une véritable solution. A noter également, beaucoup de CPAS accordent une aide supplémentaire pour compléter le revenu d'intégration¹⁸.

2.3.3. Critères d'éligibilité pour être bénéficiaire du revenu minimum

Les conditions d'éligibilité varient beaucoup d'un pays à l'autre. Cependant, on peut relever certains critères communs aux Etats membres :

- L'âge ;
- La résidence ;
- Le manque de ressources financières ;
- La volonté de travail¹⁹.

De manière générale, les Etats membres resserrent les critères d'éligibilité.

2.3.4. Transition vers l'emploi

Une des plus fortes tendances parmi les Etats membres consiste à lier le paiement des revenus minimums avec le soutien à l'emploi et des mesures d'activation. De plus en plus de paiement se font donc sous réserve d'une sorte de contrat d'insertion. La conditionnalité la plus commune est sans surprise la disponibilité au travail. Si cette condition n'est pas remplie, des sanctions peuvent être prises.

Cependant, les bénéficiaires du revenu minimum n'ont pas toujours accès aux programmes d'insertion au marché du travail²⁰. Il arrive en effet que seules les personnes inscrites officiellement comme demandeuses d'emploi aient accès à ces programmes.

2.3.5. Montant des allocations du revenu minimum

Typiquement, le montant de l'allocation dépend du nombre de personnes composant le ménage et de facteurs tels :

- La citoyenneté ;
- Les précédents engagements sur le marché du travail ;
- L'âge ;
- La raison du besoin de ce revenu²¹.

En Belgique, trois montants de revenus d'intégration sont proposés en fonction du type de ménage. La loi détermine le montant reçu chaque mois.

¹⁸ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinnato et Ides Nicaise, avril 2009.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

²¹ Ibidem

- **Catégorie 1:** Vous vivez avec une ou plusieurs personne(s) avec laquelle/lesquelles vous faites ménage commun = montant pour personne cohabitante.
- **Catégorie 2:** Vous vivez seul = montant pour personne isolée.
- **Catégorie 3:** Vous avez une famille à charge avec au moins un enfant mineur célibataire.

Montants sur une base annuelle²²

A partir de	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3
01/06/2009	5.806,30 €	8.709,45 €	11.612,61 €

Montants sur une base mensuelle²³

A partir de	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3
01/06/2009	483,85 €	725,79 €	967,72 €

2.3.6. Durée dans le temps du revenu minimum

De manière générale, l'allocation du revenu minimum n'est pas limitée dans le temps, mais est vue comme une mesure à court terme. Quelques pays ont cependant pris des mesures spécifiques pour le limiter dans le temps (e.g. BG, LV, SK)²⁴. En Belgique, le droit à l'intégration sociale n'est pas un droit acquis, il est toujours temporel et révisable. La révision doit être réalisée au moins une fois par an afin de vérifier si les conditions d'éligibilité sont toujours remplies²⁵.

2.4. Evaluation des régimes de revenu minimum en Europe

2.4.1 Couverture (universalité) des régimes de revenu minimum

La couverture des régimes de revenu minimum varie beaucoup d'un pays à l'autre car les critères d'éligibilité varient entre les Etats membres. Dans certains pays, cette couverture est très bonne en ce sens qu'elle s'applique à l'ensemble de la population à faible revenu (e.g. AT, BE, DK, DE, FI, SE). Dans d'autres, la couverture est très restreinte (e.g. BG, EL, IT, LT, LV, MT, PL).

De manière générale, en Europe, beaucoup de personnes à faible revenu n'ont pas accès au revenu minimum. C'est le cas également dans les pays où la couverture est considérée comme bonne. Il s'agit :

- des migrants et des sans papiers ;
- des sans-abri ;
- des réfugiés ;
- des demandeurs d'asile²⁶.

²² Site du SPP Intégration sociale.

²³ Ibidem.

²⁴ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

²⁵ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinato et Ides Nicaise, avril 2009.

²⁶ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

En Belgique, le régime de revenu minimum devrait garantir une protection quasiment universelle. Cependant, il existe des critères d'exclusion, dont le principal est celui de la nationalité. Si les citoyens européens, les immigrés et les apatrides peuvent avoir accès aux régimes de revenu minimum, les demandeurs d'asile et les immigrés en situation irrégulière n'y ont pas droit. Les sans-abris sont un autre groupe dont la protection reste problématique. Très souvent, ils ne figurent plus au registre municipal de leur dernier lieu de résidence. Dans la pratique donc, ils ne peuvent pas faire la demande de revenu minimum. Néanmoins, en Belgique, depuis 1994, les sans-abris qui n'ont pas d'adresse légale peuvent solliciter une adresse de référence équivalente à une inscription au registre national.

En dépit de cette mesure, l'accès au revenu d'intégration reste problématique pour les sans-abri. Cela est dû en partie au manque d'information. Ils ne sont pas toujours en contact avec les CPAS, les organismes sociaux ou les éducateurs. Dans une certaine mesure, les difficultés viennent aussi des CPAS qui refusent de gérer les adresses de référence²⁷.

2.4.2. Non recours au revenu minimum

Le non recours au revenu minimum – lorsque des personnes qui ont droit au revenu minimum n'en font pas la demande – est un problème majeur en Europe, même s'il est difficile à mesurer en raison du manque d'informations relatives à cette problématique. Il requiert donc une attention urgente, même en Belgique où le revenu minimum est, en théorie, universel²⁸.

En Belgique, la probabilité de tomber sous le seuil de revenu minimum national sans recevoir d'aide financière (sans avoir eu recours au revenu minimum) est plus forte pour les femmes, les couples, les personnes n'ayant pas atteint le second cycle d'enseignement secondaire et le groupe d'âge des 16–24 ans²⁹. Le non recours est encore plus problématique dans les autres pays.

Six raisons majeures l'expliquent³⁰ :

1. La complexité du système (AT, DE, EL, HU, IE, FI) et le manque d'informations relatives aux droits sociaux (CZ, PL, NL, RO).
2. Les personnes pensent subjectivement qu'elles n'ont pas besoin du revenu minimum, ou seulement pour une courte période (NL), et que les frais administratifs leur reviendront plus chers (AT, NL, RO).
3. La nature discrétionnaire (laissé à la libre appréciation de l'administration) des allocations (PL). En Belgique par exemple, le CPAS peut financer une vaste palette de frais par le levier du droit à l'aide sociale. A cet égard il dispose d'une compétence discrétionnaire. Par exemple, un CPAS peut considérer que le revenu d'intégration est insuffisant et offrir au bénéficiaire un soutien financier supplémentaire³¹.

²⁷ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinnato et Ides Nicaise, avril 2009.

²⁸ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

²⁹ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinnato et Ides Nicaise, avril 2009.

³⁰ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

³¹ Belgique. Régimes de revenu minimum : panorama et évaluation, Sebastiano Cincinnato et Ides Nicaise, avril 2009.

4. La peur d'être stigmatisé ou d'être face à une bureaucratie hostile (AT, DE, FI, PL).
5. Le mauvais fonctionnement des administrations : manque de connaissance du droit et mauvaise information donnée aux plaignants, mauvaise application de la régulation légale et refus d'accorder les allocations (AT, PL, RO).
6. Le manque de travailleurs sociaux pour soutenir les processus de candidature (FI).

La raison principale du non recours n'est donc pas la non éligibilité des personnes concernées. Même si de nombreux experts soulignent qu'il convient de faire quelque chose pour résoudre le problème des non recours (e.g. AT, BE, CZ, DE, FI, HU, IE, NL, PL, PT, UK), ce besoin n'est pas toujours reconnu par les Etats membres³².

2.4.3. Inadéquation des revenus minimums

Dans la plupart des Etats membres, le revenu minimum n'est pas adéquat. Notons cependant qu'il n'existe pas de définition claire de ce que constitue un revenu minimum adéquat³³. Beaucoup d'Etats membres n'ont pas défini ce qu'était un régime de revenu minimum adéquat pour qu'une personne puisse vivre dignement. Il y a donc un manque criant de données dans beaucoup d'Etats membres et il n'existe pas de système clair pour réajuster la valeur du revenu minimum.

Certains experts notent qu'avec le temps les montants des revenus minimums n'ont pas suivi la hausse des salaires (e.g. BE, BG, CZ, DK, FI, FR, RO, SK). Il y a donc une détérioration de l'adéquation du revenu minimum avec le standard de vie de la population en général.

Dans la plupart des Etats membres, les régimes de revenu minimum ne suffisent pas à sortir les bénéficiaires du seuil de risque de pauvreté. Beaucoup d'experts se montrent donc négatifs quant à l'adéquation des régimes de revenu minimum et quant à leur impact sur la réduction de la pauvreté (e.g. BG, EE, EL, HU, LT, LV, PL, SI, SK).

Si beaucoup d'experts pensent que les régimes de revenu minimum ne sont pas suffisants pour sortir les gens de la pauvreté, plusieurs soulignent cependant le rôle très important joué par les régimes de revenu minimum, dans la réduction de l'intensité de la pauvreté (e.g. CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, RO).

Beaucoup d'Etats membres veillent à ce que les régimes de revenu minimum ne découragent pas l'entrée sur le marché du travail. Les Etats membres ont tendance à donner la priorité à cette considération, plus qu'à assurer un revenu minimum adéquat³⁴.

³² Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

³³ à ce propos, voir notamment Storms, B., & Van Den Bosch, K, (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig ? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. ACCO Leuven/Den Haag

³⁴ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

2.4.4. Manque d'incitants au travail

Parmi les principaux freins à la recherche d'un emploi, on retrouve :

1. Le retrait important des allocations. Ainsi, les allocations relatives à des services (soins médicaux, gardes d'enfants, etc.) peuvent être supprimées alors que les personnes sont dans l'incapacité de payer de tels services sur le marché privé.
2. Lorsque des personnes vivent des allocations sociales, elles sont vulnérables aux dettes et ont une piètre estime d'eux-mêmes. Elles n'ont pas beaucoup de motivation pour progresser dans leur vie.
3. L'absence d'ajustement par rapport aux revenus additionnels gagnés, et de régulation concernant les éventuelles allocations à rembourser, font qu'un ancien bénéficiaire peut être amené à payer.
4. Les dépenses additionnelles liées au travail telles le transport, les repas dehors, la garde des enfants, etc.

Conclusion

Au terme de cette brève analyse, nous constatons que les régimes de revenu minimum jouent un rôle important et indéniable dans la réduction de la pauvreté et que ceux-ci se révèlent encore plus efficaces s'ils constituent une sorte de dernier recours au sein d'un système complet de sécurité sociale.

Cependant, dans de nombreux Etats membres, les régimes de revenu minimum ne permettent pas de vivre dans la dignité. Et bien souvent, il n'existe pas de définition claire de ce qui constitue un revenu adéquat.

Il est également indéniable que de nombreux Etats membres doivent impérativement étendre la couverture de revenus minimums et enrayer la problématique du non recours.

Enfin, afin de pouvoir disposer de données suffisantes et pertinentes, un suivi plus régulier et minutieux quant à l'efficacité et à l'impact des régimes de revenu minimum devrait être effectué.

Face à ces constats, le Rapport de Hugh Marlier et Eric Frazer relatifs aux régimes de revenus en Europe propose des pistes de solutions, concrétisées sous la forme de 13 recommandations. Celles-ci ainsi que d'autres recommandations formulées par EAPN et par les parties prenantes présentes lors de l'audition de la Commission Emploi Affaires sociales du Parlement européen du 17 mars 2010 sont consultables en annexes. Des tableaux comparatifs des différents régimes de revenus minimum sont également joints à la présente analyse.

ANNEXE

LES 13 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE ERIC MARLIER ET HUGH FRAZER³⁵

1. Adéquation

- 1) Afin de pouvoir établir clairement ce que constitue un revenu minimum adéquat assurant au bénéficiaire de vivre dans la dignité, la Commission européenne et les Etats membres devraient convenir de critères communs. Ces critères communs aideraient à s'assurer que leur régime de revenu minimum rencontre les demandes de la recommandation du Conseil de 1992 sur des critères communs concernant des ressources et une assistance sociale suffisantes dans les systèmes de protection sociale ainsi que la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active et les personnes exclues du marché du travail.

Ces critères communs pourraient servir de base pour évaluer la conformité des Etats membres à ces recommandations.

Pour renforcer l'importance des régimes de revenu minimum au sein de l'agenda inclusion active, une directive sur l'adéquation des régimes de revenu minimum pourrait également être adoptée, qui comprendrait ces critères communs.

- 2) Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient initier un débat national pour établir un consensus sur le niveau de revenu minimum nécessaire dans leur pays pour permettre aux personnes de vivre dans la dignité et afin de les maintenir hors de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- 3) Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient d'urgence cibler des objectifs qui, dans un calendrier, et avec l'effet combiné du revenu minimum et d'autres mesures politiques, seraient suffisants pour maintenir toutes les personnes au-dessus du seuil de pauvreté de leur pays.

2. Réajustement

- 4) Tous les pays qui n'ont pas encore de mécanisme transparent et efficace de réajustement de la valeur de leur régime de revenu minimum sur une base annuelle devraient penser à en mettre un en place (par rapport à l'inflation et aux standards de vie). La Commission pourrait mettre en place des échanges de bonnes pratiques à cet égard.

3. Couverture

- 5) Les Etats membres ayant un système complexe devraient le simplifier et développer des systèmes plus exhaustifs.
- 6) Les pays dont les régimes de revenu minimum excluent des groupes significatifs devraient amender leur schéma pour mieux les intégrer.

³⁵

Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

4. Non recours

- 7) Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient mettre en place des systèmes pour évaluer le niveau de non recours et en identifier les raisons. Il faut également introduire et évaluer des stratégies pour réduire le non recours. Les ménages en risque de pauvreté pourraient être contactés de manière proactive. Il faut assurer de la cohérence dans les critères d'éligibilité pour éviter la discrimination et le racisme dans l'octroi des revenus minimums.
- 8) La Commission pourrait disséminer des bons exemples de stratégies développées par les Etats membres.

5. Incitants

- 9) La Commission pourrait disséminer les bonnes pratiques pour assurer que les régimes de revenu minimum sont efficaces et ne sont pas sources de démotivation pour accéder au marché du travail et pour assurer que ceux qui ont un travail ont des revenus qui les maintiennent au dessus de la pauvreté.

6. Associer les trois piliers de l'inclusion active

- 10) Les Etats membres à la traîne devraient mettre en place une approche systématique pour atteindre les mesures du pilier 2 (accès à des services de qualité).
- 11) Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait doivent veiller à s'assurer que les bénéficiaires du revenu minimum ont accès à des services de qualité et doivent évaluer les progrès en la matière.
- 12) La Commission devrait diffuser les bonnes pratiques des Etats membres qui lient revenu minimum à un marché du travail favorisant l'insertion et à l'accès à des services de qualité.

7. Evaluation

- 13) Dans le contexte de la MOC sociale et de la recommandation 2008 sur l'inclusion active, le Comité de la protection sociale³⁶ devrait envisager d'établir un système transparent afin d'évaluer régulièrement le rôle joué par les régimes de revenu minimum en vue d'assurer que tous les citoyens puissent vivre dignement.
- 14) Améliorer le rôle du Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) pour qu'il documente systématiquement le développement des régimes de revenu minimum et fournisse des tableaux comparatifs des caractéristiques des régimes de revenu minimum à travers l'Europe.

³⁶

Le Conseil institue un comité de la protection sociale à caractère consultatif dans le but de promouvoir la coopération en matière de politiques de protection sociale entre les États membres et la Commission européenne.

15) Pour évaluer l'adéquation, la couverture, l'efficacité, le non recours de leurs régimes de revenu minimum et de leurs services d'assistance sociale, les Etats membres pourraient établir des procédures impliquant les bénéficiaires.

8. Crise économique et financière

16) Les Etats membres et la Commission doivent s'assurer que le rôle clé joué par les régimes de revenu minimum, tant comme moyen de protéger les plus vulnérables que comme un important stabilisateur économique durant la crise, fasse partie de leur évaluation de la crise.

LES RECOMMANDATIONS D'EAPN³⁷

- Il convient de changer la représentation des personnes en situation de pauvreté dans le grand public, dans les médias et dans les politiques.
- Les mécanismes de revenu minimum offrent une assistance sociale de dernier recours. Ce sont les dernières bouées de secours pour les personnes en situation de pauvreté et, donc, elles devraient occuper une place centrale dans la lutte contre la pauvreté.
- Un nombre élevé de personnes ne sont toujours pas couvertes par un mécanisme de revenu minimum, fût-il de base. De récentes réformes, qui augmentent la conditionnalité des indemnités, sapent le droit à la protection sociale. Pareille tendance va à l'encontre de la Recommandation européenne de 1992 qui reconnaît le « droit fondamental de la personne à des ressources et des prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine », la Charte européenne des droits fondamentaux de 2000 et la Recommandation adoptée par la Commission en 2008 sur l'inclusion active. Les Etats membres doivent transformer leurs engagements publics en réalités concrètes.
- Les personnes en situation de pauvreté sont confrontées à de nombreux obstacles lorsqu'il s'agit d'accéder à un revenu minimum. Les complexités administratives empêchent un exercice réel des droits. Il convient de rendre les mécanismes de revenu minimum accessibles à tous et à toutes.
- La plupart des mécanismes de revenu minimum ne sortent pas les personnes concernées de la pauvreté. Les indemnités perdent leur pouvoir d'achat, alors que le coût de la vie ne cesse de grimper. Les bénéficiaires devraient avoir droit à un soutien financier « adéquat », qui permet des conditions de vie considérées comme décentes au regard des véritables coûts de la vie et des normes de la société dans laquelle l'on vit.
- EAPN constate une recrudescence des emplois précaires et du travail de mauvaise qualité. EAPN souhaite que l'application d'un mécanisme de revenu minimum adéquat

³⁷ Appel d'EAPN pour un revenu minimum adéquat pour tous et toutes.

soit le catalyseur d'une distribution plus juste des ressources: le niveau des salaires minimums décents devrait être fixé au-dessus des plus hauts revenus minimums.

- Les personnes en situation de pauvreté devraient participer à l'élaboration et à l'application des mécanismes de revenu minimum ; elles sont un élément de la solution.

Les prochaines étapes, selon EAPN

1. L'année européenne 2010 sur la lutte contre la pauvreté devrait marquer le début d'une nouvelle stratégie de l'après-Lisbonne. Le moment est venu, de prendre en compte les préoccupations des populations.
2. Le soutien public – la vision qu'ont l'opinion publique et les décideurs à propos des mécanismes de revenu minimum doit changer : ils constituent un des éléments clés de nos systèmes de protection sociale et représentent un investissement vital dans l'avenir de notre société.
3. Ne pas attendre avant d'utiliser les outils européens existants – L'UE devrait formellement recommander à l'Italie, à la Hongrie et à la Grèce d'appliquer sans plus attendre des mécanismes de revenu minimum adéquat.
4. Pour que cessent les diminutions punitives des revenus minimums – Il existe aujourd'hui des politiques qui, de manière injuste et inefficace, augmentent la conditionnalité des indemnités et imposent des sanctions financières à des personnes déjà en difficultés. La Commission européenne devrait envoyer des signaux clairs contre ces assauts répétés au droit à un revenu minimum adéquat. Un revenu minimum est la condition sine qua non d'une véritable insertion sur le marché du travail, et un outil crucial de prévention de la pauvreté en temps de crise. A cet égard, il serait utile de mettre au point un système capable d'évaluer les coûts et retombées économiques positifs relatifs à l'instauration de régimes de revenu minimum en Europe.
5. Prendre au sérieux l'inclusion active– la recommandation de la Commission européenne d'octobre 2008 sur l'inclusion active précise que l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail dépend de plusieurs conditions : une garantie de revenu adéquat, des politiques d'emploi favorables à l'inclusion et des services de haute qualité. Pareille recommandation devrait avoir pour effet de modifier le paradigme des politiques de l'emploi, ainsi que l'approche du dossier des services. A cet égard, l'on peut rappeler que les régimes de revenu minimum sont plus efficaces s'ils constituent une sorte de dernier recours au sein d'un système complet de sécurité sociale.

6. Donner un nouvel élan à la MOC – La Méthode ouverte de Coordination appliquée à l'inclusion sociale et à la protection sociale (MOC PS IS), chaleureusement accueillie par EAPN en 2001, a perdu de son élan. Elle doit redevenir une source d'espoirs et l'avant garde d'avancées concrètes : par le biais d'une meilleure gouvernance, de cibles de mise en oeuvre, d'un apprentissage mutuel plus effectif, avec le soutien d'un financement européen.
7. Une Directive européenne sur le revenu minimum – Les populations veulent que l'UE ait un impact sur ce qui leur importe le plus dans cette période d'incertitudes. Les mécanismes doux (non contraignants) n'ont pas permis d'engranger de véritables résultats significatifs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Des mesures devraient être prises pour mettre en place un cadre européen de défense de normes sociales de haut niveau. Une directive cadre sur les mécanismes d'un revenu minimum adéquat constituerait un message clair sur l'importance donnée à la question de la pauvreté.
8. Une lutte commune pour la dignité – Il convient d'avancer en parallèle sur deux dossiers d'importance égale : un revenu minimum et des salaires décents pour une société plus juste. EAPN soutient la lutte pour des salaires corrects.

AUTRES RECOMMANDATIONS FORMULEES LORS DE L'AUDITION DE LA COMMISSION EMPLOI AFFAIRES SOCIALES DU PE DU 17 MARS 2010

La Confédération européenne des syndicats souligne que les emplois créés sont de plus en plus précaires et qu'un instrument financier est nécessaire pour garantir la dignité de chacun.

Business Europe, rappelle de son côté que l'emploi est un pré-requis nécessaire pour lutter contre la pauvreté : « La flexisécurité doit être au cœur de toute stratégie. (...) Si nous augmentons la croissance de 1 à 2 % en Europe, cela créera 6,5 millions d'emplois ». Une analyse critiquée par Roshan Di Puppò qui, au nom d'organisations non gouvernementales, soutient que la croissance en elle-même n'a jamais réduit la pauvreté.

La Portugaise Ilda Figueiredo (Gauche unitaire européenne) prépare un rapport sur un revenu minimum européen. Elle propose de ne pas se limiter à un simple salaire minimum mais de garantir un ensemble de revenus minimums, incluant l'accès à des services de base comme la santé et l'éducation. Cela devrait s'appliquer à tout âge de la vie et être adapté à chaque pays³⁸.

La Confédération européenne des syndicats soutient la revendication en faveur d'un revenu minimum correspondant à 60% du revenu médian partout en Europe³⁹.

La Plate-forme sociale souligne que :

- La manière dont seront mis en œuvre les régimes de revenu minimum montrera le niveau d'implication de l'Union et des Etats membres pour l'éradication de la pauvreté.
- Les systèmes de sécurité sociale et les services sociaux ont démontré leur efficacité pour faire face à la crise. Leur rôle en tant que stabilisateurs sociaux devrait être mis en avant.
- Les conditions de travail se détériorent de plus en plus. Des salaires très faibles, en particulier, ne permettent pas aux personnes de s'en sortir. Il faut arrêter de considérer que les allocataires sociaux profitent du système et que les aides dont ils bénéficient ne sont pas légitimes.
- Il est impossible que l'Europe puisse se développer si les inégalités ne sont pas réduites.
- Il est contreproductif d'inciter les ménages à avoir davantage d'enfants dans un contexte de crise démographique si un salaire ne permet pas de les élever.

La Plate-forme sociale revendique l'adoption d'une directive sur le revenu minimum⁴⁰.

³⁸ Un revenu minimum au niveau européen? Service de presse du Parlement européen.

³⁹ Rapport de l'audition sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe ».

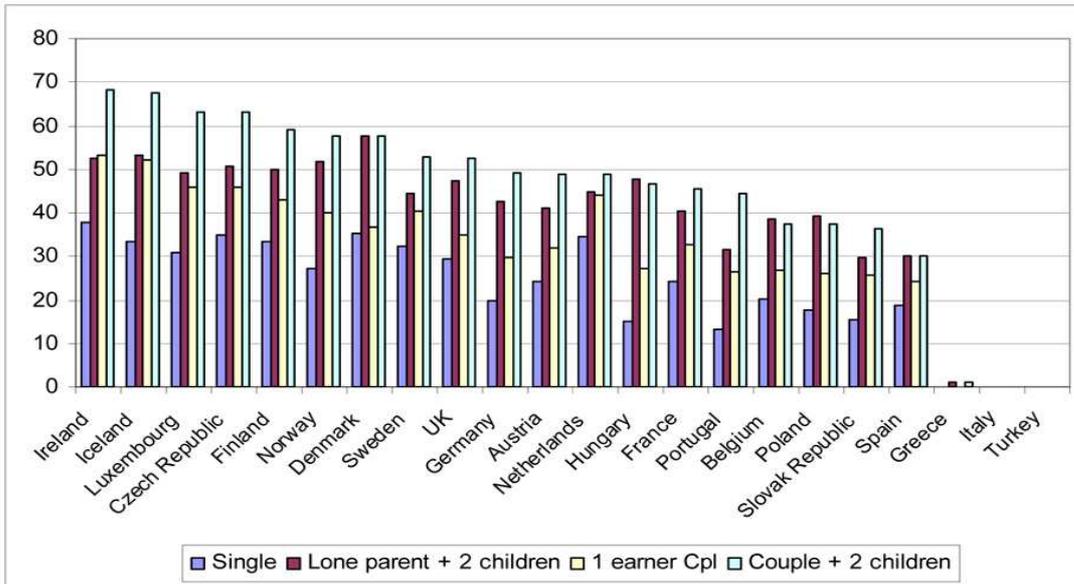
⁴⁰ Rapport de l'audition sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe ».

Countries' abbreviations

BE	Belgium
BG	Bulgaria
CZ	Czech Republic
DK	Denmark
DE	Germany
EE	Estonia
IE	Ireland
EL	Greece
ES	Spain
FR	France
IT	Italy
CY	Cyprus
LV	Latvia
LT	Lithuania
LU	Luxembourg
HU	Hungary
MT	Malta
NL	The Netherlands
AT	Austria
PL	Poland
PT	Portugal
RO	Romania
SI	Slovenia
SK	Slovakia
FI	Finland
SE	Sweden
UK	United Kingdom

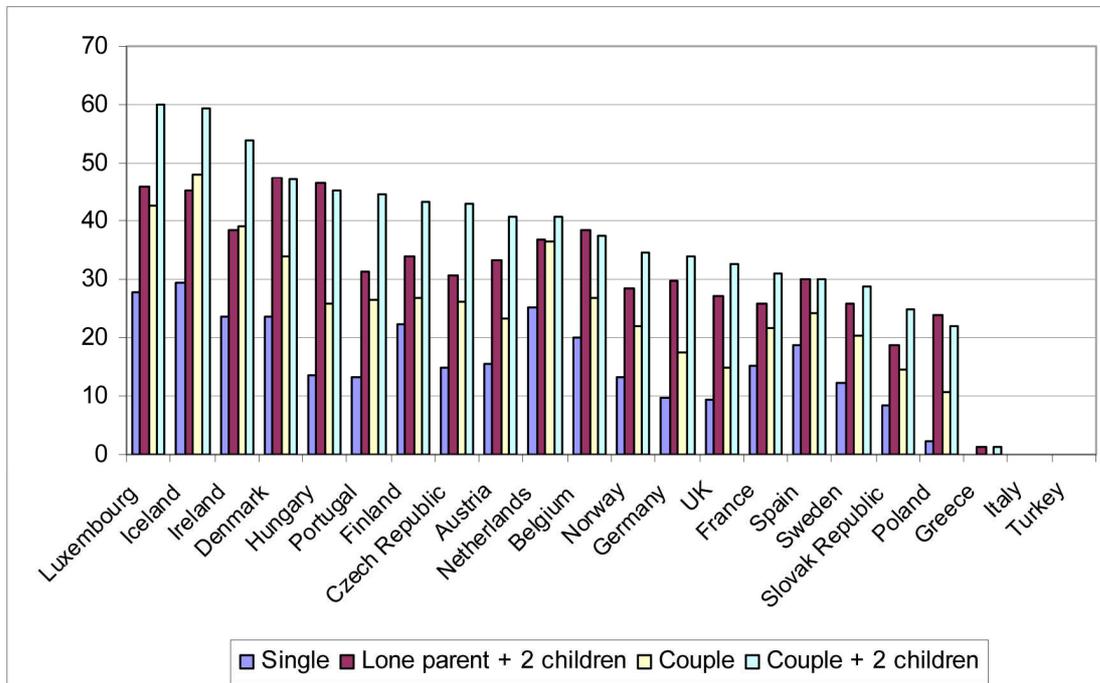
⁴¹ Minimum Income Schemes across EU Member States, Hugh Frazer et Eric Marlier, octobre 2009.

Figure 3.1a: Net incomes on social assistance (including housing benefit) as a % of the average wage - 2007



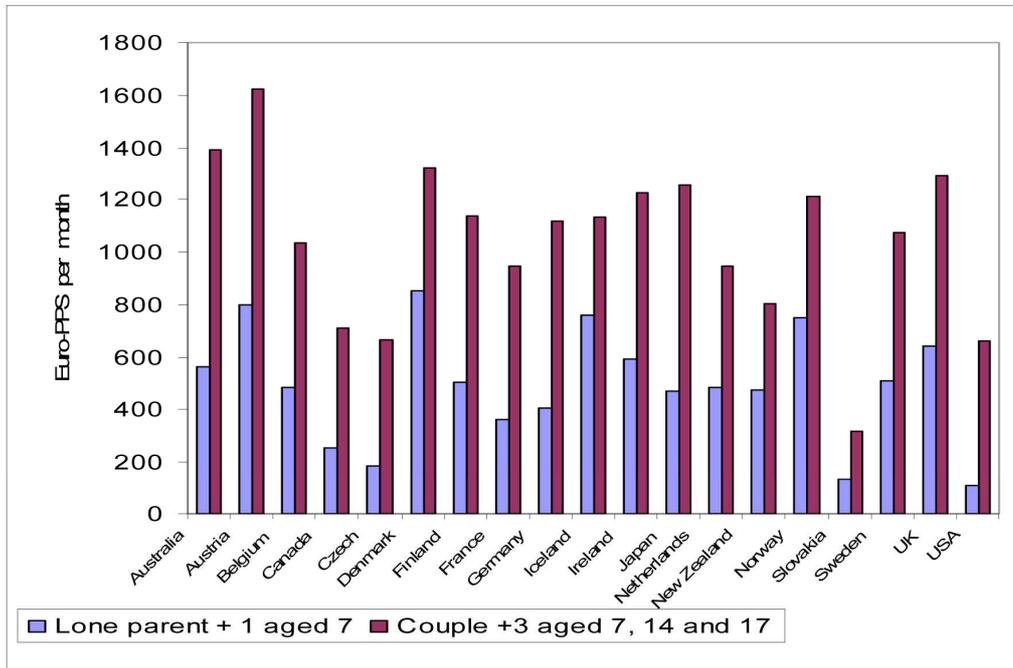
Source: UK independent experts' analysis of OECD *Benefits and Wages* data base

Figure 3.1b: Net incomes on social assistance (excluding housing benefit) as a % of the average wage - 2007



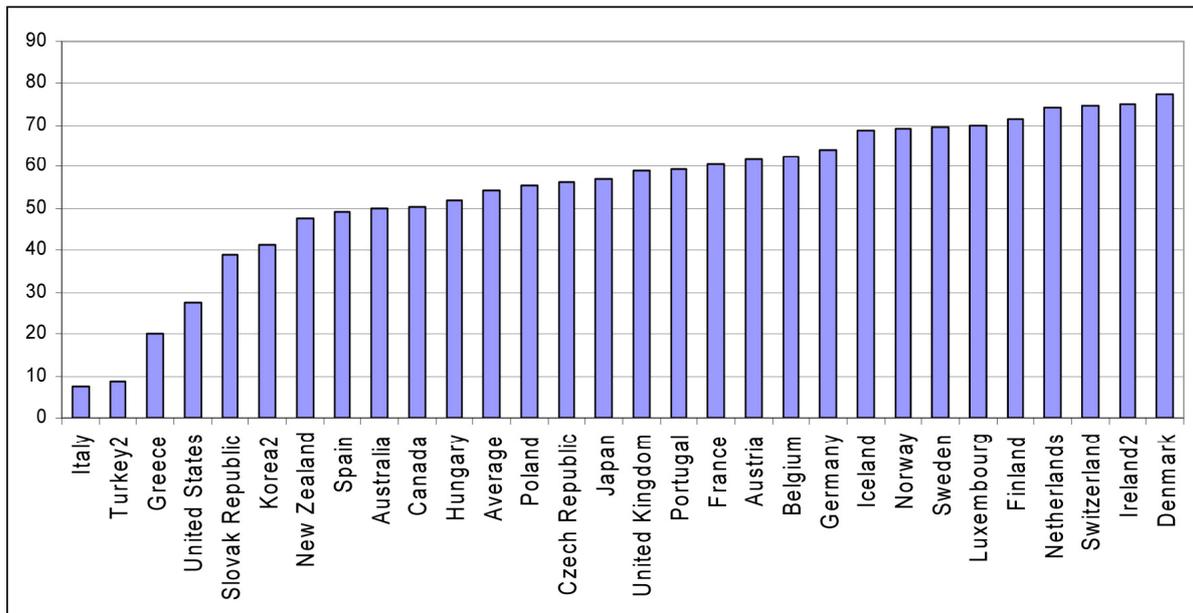
Source: UK independent experts' analysis of OECD *Benefits and Wages* data base

Figure 3.2: Monthly amount of out of work social assistance for two family types (in Euro-PPS, 2004)



Source: Bradshaw, 2006 and <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/childbenefit2004%2018%20countries.pdf>

Figure 3.3: Average net replacement rate for four family types on social assistance after five years of unemployment (in % of net income in employment, 2006)



Source: 2007 OECD *Benefits and Wages* database (quoted in UK experts' report); see: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/42/39720461.xls>

Table A1: Main characteristics of MISs

Table A1 below gives a broad overview of the principal characteristics of the different Member States' MISs schemes based on the assessments of the independent national experts²⁶. It is important to note that it is impossible to completely capture all the nuances and complexities of a country's scheme(s) in one table. Different aspects of the systems can sometimes be interpreted in different ways. Moreover, minimum income systems as such may also contain contradictory elements that appear when gradual changes take place over time, e.g. when new laws are designed. Thus readers wanting to understand better the details of individual national schemes can find more information in both the full text of the present Synthesis Report and, of course, in the experts' individual country reports (see Preface for web-site address).

General vs. categorical What are the main characteristics of the MIS?	General scheme of last resort		General scheme of last resort with additional categorical benefits		Categorical benefits only
	BE ²⁷ , CZ, DE, EE, (IT) ²⁸ , LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK		AT, BG, CY, DK, ES, FI, FR, IE ²⁹ , PL, RO, SI, UK		EL, HU, MT
Adequacy Is there a mechanism based on a (set of) clearly specified indicator(s) for establishing the level of payments?	Yes, there is a clear mechanism. It is based on:				No, the level of benefits is set (mainly) on a subjective or arbitrary basis
	Median/Mean income or % of it (e.g. national relative poverty line)	Living standards (prices, absolute poverty line, basket of goods...)	Minimum wage	Other (see footnote)	
	BG, (IT)	CY, CZ, DE ³⁰ , PL, RO, SE, SI	ES, MT, NL	DK ³¹ , ES ³² , FI ³³ , HU ³⁴ , LT ³⁵ , LU ³⁶ , PT ³⁷ , UK ³⁸	AT, BE, EE, EL, FR, IE ³⁹ , LV, SK

²⁶ In the case of Luxembourg the assessment has been completed by the Network Core Team.

²⁷ All entries for BE only refer to the general scheme of MI known as the "right to social integration".

²⁸ Italy does not have a national MIS. However, some regions have established MI mechanisms and thus references to IT in this table refer to them.

²⁹ It is flat rate and based on a test of means. It is possible to get assistance with housing and with supplementary costs such as equipment, school-related expenses and so forth. These are discretionary.

³⁰ EVS, earning and consumption statistic.

³¹ Standard rates are defined according to the Act on Active Social policy.

³² Minimum inter-professional wage (MW) for the over-18s: 665.57 euros/month. This indicator is mainly used in the uprating of the minimum incomes related to unemployment benefits and minimum pensions. IPREM: Public Indicator of Multiple Effect Incomes: 499.2 euros/month. This indicator is mainly used in the uprating of social benefits related to regional minimum incomes, school grants and personal social services benefits.

³³ According to the Act on Social Assistance (1412/1997), the basis of the assistance is tied to the development of the national pension index (§9). Standard rates are set nationally every year for municipalities to follow. All the municipalities follow the same rates.

SYNTHESIS REPORT

Coverage	Fairly comprehensive	Partial	Very limited
How extensive is the coverage of people in need?	AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK	BG, MT, PL, SI	EE, EL, (IT), LT, LV
Uprating	Yes, there is a clear mechanism and it is:		
Is there a clear mechanism for periodic review of MIS levels?	Regular	Fairly regular	Irregular
	BE, CY, DE ⁴⁰ , DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK	CZ ⁴¹ , MT ⁴² , PL, SI, SK ⁴³	BG, LT
			AT, EE, EL, (IT)
Time duration	No time limit	Periodical reassessment but not necessarily limitation in time	Time limited
To what extent are MIS payments time-limited?	CZ, DE ⁴⁴ , DK, EE, EL ⁴⁵ , FI, FR, HU, IE, LU, LV ⁴⁶ , NL, SK, UK	AT, BE, CY, ES, LT, MT, PL, PT, RO, SE	BG, EL ⁴⁷ , (IT), SI

³⁴ In the Hungarian system, most benefits are tied to the minimum pension (currently 28,500 HUF, at present approximately 95 EUR) rather than to the minimum subsistence level. The minimum pension was below the Central Statistical Office relative minimum subsistence level indicator already when it was introduced, and it has been getting further away ever since. As to uprating: it increases as the pensions are indexed yearly. The real value of the minimum pension is only 65.8% of that in 1990.

³⁵ Social benefit is paid to the family and single person if the monthly income is below the level of the state-supported income. In 2007 state-supported income was LTL 235; the at-risk-of-poverty threshold was LTL 566 per single person and LTL 1188 per family of 2 adults with 2 children younger than 14 years. 1 EUR equals 3.4528 LTL.

³⁶ The level of the Luxembourg MIS was originally established on the basis of the level of the main existing social protection minima - minimum "social wage", unemployment benefit, minimum pension, etc.

³⁷ Indexed to the social pension.

³⁸ Previous amounts (which were originally derived from Rowntree's 1936 budget standard) uprated by different indices.

³⁹ Reviewed annually and increased in line with other benefits as part of the Budget process.

⁴⁰ Annually according to the evolution of pensions.

⁴¹ Since 2007, there is no legal obligation (only the "possibility" is mentioned in the legislation) for the government to re-evaluate the level of the MI - until 2007 it should be 'regular'.

⁴² As part of the annual budget.

⁴³ In practice, there is a fairly regular uprating but the criteria are not unified and not always transparent.

⁴⁴ According to SGB II (unemployment MIS) recipients are forced to take over jobs at almost every condition.

⁴⁵ Categorical benefits which are not means-tested benefits (including many disability benefits).

⁴⁶ Since 1st July 2009.

⁴⁷ Categorical benefits which are means-tested benefits and unemployment benefits.

Rights basis To what extent are payments paid on a rights basis (i.e. fixed criteria) or on a discretionary basis?	Strictly rights based	Predominantly rights basis but with some discretionary elements	Substantial discretionary elements
	BG, DK, EE, FR, HU, (IT), LU, MT, NL, RO, SK	AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, IE, LT, LV, PT, SE, SI, UK	FI, PL
Level of governance – policy decisions At what level are policy decisions (e.g. eligibility, level, time duration) MIS taken?	Exclusively or almost exclusively national	National and regional/local jointly	Exclusively or almost exclusively regional/local
	BE, BG, CY, CZ, DE ⁴⁸ , DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SI, SK, UK	DE ⁴⁹ , ES, PL, PT, RO, SE	AT, (IT), NL
Level of governance – delivery What level is responsible for organising the delivery of MIS?	Exclusively or almost exclusively national	National and regional/local jointly	Exclusively or almost exclusively regional/local
	FR, MT, SI	DE ⁵⁰ , EL, ES, IE, LU, PT, RO, SK ⁵¹ , UK	AT, BE, BG ⁵² , CY, CZ, DE ⁵³ , DK, EE, FI, HU, (IT), LT, LV, NL, PL, SE
Link to employment To what extent does the MIS cover people in employment as well as those out of work?	Out of work only	Almost exclusively out of work but in some very specific cases in-work as well	In and out of work
	DE ⁵⁴ , IE	AT, BE, BG, DK, EL, HU, MT, SI, SK	CY, CZ, DE ⁵⁵ , EE, ES, FI, FR, (IT), LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, UK

⁴⁸ SGB II (unemployment MIS).

⁴⁹ SGB XII (MIS for those who are out of work); nationwide framework legislation with opportunities for regional modifications.

⁵⁰ SGB II.

⁵¹ It should be noted that regional units responsible for delivery (offices of labour, social affairs and families) are strictly subordinated to the central level.

⁵² Through decentralised units of the national government.

⁵³ SGB XII.

⁵⁴ SGB XII.

⁵⁵ SGB II.

Table A2: MIS and social protection systems

While the experts' reports did not examine in detail the overall social protection context in their countries, Table A2 below summarises the experts' broad impression of the state of development of MISs and the broader social protection systems in their countries.

Extent of role played by MIS in protecting people against poverty	Extensiveness and degree of development of social protection system		
	Extensive and well-developed	Medium	Weak and limited
Key role	DK, NL, UK	CY, ES,	
Medium	BE, DE ⁵⁶ , FI,	CZ ⁵⁷ , HU, IE, RO, SK ⁵⁸	
Minor/residual role	AT ⁵⁹ , LU, MT	BG, EE, EL ⁶⁰ , (IT) ⁶¹ , LT, PL, PT, SI	LV ⁶²

⁵⁶ Although there is nearly a personal coverage of 100%, the level of the German MIS is lower than the 60% median poverty-risk threshold.

⁵⁷ The Czech expert comments that he prefers the medium-medium option for the following reasons. "If we assess the social protection system only from the perspective of alleviating poverty, it is really extensive and well-developed and it redistributes a lot to low income groups (for example pensions, low poverty rate among pensioners). However, the replacement rates for middle income groups are generally low and it is for that reason that I rather opt for 'medium': the function of the social protection system is rather to prevent an unacceptable drop in living standard than just to alleviate poverty. Similarly, the role of MISs might possibly be assessed as 'key role' (good coverage, low general poverty rate); however, considering recent changes in "living minimum" and delayed re-evaluation the situation is probably worsening (especially with some specific population groups)."

⁵⁸ While the social protection system is quite well developed as it covers numerous contingencies, the strict conditions and limited level of expenditure limit its extensiveness and generosity. Likewise, while the MIS has extensive coverage and plays an important role in reducing the level of poverty, the adequacy of payments remains problematic.

⁵⁹ It is getting more important regarding protecting people against poverty (rising number of benefit claimants).

⁶⁰ In terms of social protection expenditure, the Greek social protection system can be classified as medium. In terms of coverage and efficiency it is less developed.

⁶¹ Italy does not have a national MIS. However, some regions have established minimum income mechanisms and this entry refers to these.

⁶² In spite of its limitations and inadequacies, the MIS plays a very significant role for poor people during the current severe crisis situation (to have any resources to survive).