

**PANEL SOCIO-ECONOMIQUE
"LIEWEN ZU LETZEBUERG"**

Document PSELL n°42

**Projet de recommandation du
Conseil portant sur les
critères communs relatifs à des
ressources et prestations
suffisantes dans les systèmes
de protection sociale**

**Rapport préparatoire relatif au
dispositif de suivi**

J.C Brown
A.Wagner

avec la collaboration de P.Hausman
A.Kerger
G.Ménard

Document produit par le

**CENTRE D'ETUDES DE POPULATIONS, DE PAUVRETE
ET DE POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES**

C.E.P.S./INSTEAD

**B.P.65 L-7201 Walferdange
tél. (352) 33 32 33 - 1**

Président: Gaston Schaber



**Projet de recommandation du Conseil
portant sur les critères communs
relatifs à des ressources et
prestations suffisantes dans les
systèmes de protection sociale**

**Rapport préparatoire relatif au
dispositif de suivi**

Novembre 1991

J.C. Brown
P. Hausman
A. Kerger
A. Wagner

avec la collaboration de Guy Ménard

Sommaire

Introduction	2-
Chapitre 1. La promotion d'un droit subjectif général à des ressources	5-
1.1 Introduction	5-
1.2 Un droit à des ressources garanties	6-
1.3 Le processus quinquennal	7-
1.4 Le champ d'application d'une garantie de ressources	8-
Chapitre 2. Le dispositif de suivi	10-
2.1 Définition	11-
2.2 Les tâches	11-
2.2.1 La collecte de l'information	12-
2.2.2 Construire les données	18-
2.3 La structure	19-
2.3.1 Le réseau d'experts	20-
2.3.2 La banque de données	22-
2.3.3 L'organisme de gestion et de coordination	23-
2.4 Le lancement du dispositif de suivi	23-
2.4.1 Objectifs pour les deux premières années	23-
2.4.2 Les correspondants nationaux	24-
2.4.3 Le Centre de documentation	25-
Chapitre 3. Niveau des garanties et conditions d'application	26-
3.1 Coexistence de diversités	26-
3.2 Champs d'application	27-
3.3 Les niveaux garantis	29-
3.3.1 L'incidence de la définition de l'unité bénéficiaire	30-
3.3.2 Incidence et calcul des ressources prises en compte pour la détermination des aides à accorder	30-
3.3.3 Les procédures d'adaptation des allocations	31-
3.3.4 Dispositifs d'ajustement des montants garantis	32-
3.3.5 Procédures de restitution	32-
3.4 Les procédures de recours	33-
3.5 Les systèmes ciblés	34-
3.5.1 Les systèmes contributifs	34-
3.5.2 Les systèmes non-contributifs	34-

3.5.3 Les garanties introduites par les programmes gouvernementaux consécutifs à la crise économique	36-
3.6 Montants minimaux et autres indicateurs en matière de politique sociale	36-
Chapitre 4. L'analyse de la convergence des systèmes	37-
Les statistiques concernant les bénéficiaires	
4.1 Le nombre de bénéficiaires	37-
4.2 Les modifications des groupes bénéficiaires	38-
4.2.1 Les modifications dans les réponses aux demandes d'aide	38-
4.2.2 Les augmentations et diminutions du nombre de bénéficiaires	39-
Les questions politiques	
4.3 Le choix des priorités	40-
4.3.1 Les groupes prioritaires	41-
4.3.2 Les groupes qui soulèvent des réserves	43-
4.4 L'adoption (take up) de la garantie de ressources	49-
4.5 Les possibilités de recours	50-
4.6 La prévention du besoin et de la dépendance	51-
4.7 La mise-en-application des principes de la recommandation du Conseil	52-

Annexes

Résumé

Le premier chapitre du rapport est consacré à une lecture attentive de la recommandation relative aux garanties de ressources telle qu'elle a été développée pour la Commission.

On y décrira aussi les efforts attendus des Etats-membres pour son application.

Les tâches, notamment, celles liées au dispositif de suivi préconisé par la recommandation seront discutées dans le deuxième chapitre.

Ce chapitre contient des propositions relatives à l'organisation d'un réseau d'experts indépendants et à la création d'un centre de documentation. Il y est également question du mode de coordination du dispositif du suivi.

Les variables relatives aux systèmes de garantie à observer et à analyser seront examinées en détail au cours du troisième chapitre. On y traitera notamment de l'objet et du champ d'application des systèmes de garantie de ressources, des procédures de détermination des ressources, et des règles en matières de récupération des allocations.

En dernier lieu, il y sera question des indicateurs sociaux utiles à l'évaluation des montants des allocations, appliqués dans les garanties

Le quatrième et dernier chapitre est constitué de deux parties.

La première a trait aux statistiques générales qu'il y a lieu d'examiner année par année, pour apprécier les améliorations des systèmes de garantie de ressources, consécutives à la recommandation: statistiques relatives au nombre de bénéficiaires, à certains groupes sociaux et aux changements éventuels dans la population de bénéficiaires: flux (entrées, sorties), durées d'indemnisation ...

La seconde partie de ce chapitre aborde la question des choix politiques qui permettront l'extension des garanties.

Introduction

Ce texte est constitué d'un ensemble d'informations condensées, destinées aux experts des Etats-membres. Il porte à la fois sur les systèmes généralisés de garantie de ressources et sur une stratégie à développer pour promouvoir ces systèmes. Il sera présenté en Séminaire.

Toutes les entreprises visant à une convergence en matière de Sécurité Sociale dans les Etats-membres de la Communauté européenne bénéficient d'un a priori positif. Des systèmes d'assurance sociale couvrant une large gamme de risques existent déjà dans les douze pays. Le principe de la sécurité sociale n'est remis en question ni au niveau des Gouvernements, ni au niveau de l'opinion publique. Les Etats-membres ont tous et ce, dès le début, réservé une priorité à la mise-en-place, aux améliorations et aux extensions possibles de différentes dispositions de Sécurité Sociale.

Sans-doute, la convergence, voire l'harmonie ne sont-elles pas complètement atteintes, il n'en reste pas moins que tous les travaux dans ce sens reposent sur des fondements solides.

Un programme pour la promotion dans les Etats-membres d'une garantie généralisée de ressources trouve un contexte moins favorable. De fortes divergences en matière de prestations coexistent au sein de la Communauté: certains Etats-membres ont déjà mis en place des systèmes très larges, dans d'autres, ils sont plus limités.

Les coûts pour l'introduction de garanties ou l'extension des garanties existantes se révèlent relativement élevés. Ces coûts doivent être exclusivement couverts par l'impôt.

En outre, certains Gouvernements doivent se préoccuper des éventuelles conséquences sociales de l'introduction ou de l'élargissement de systèmes de garanties de ressources. Les prestations en faveur de certains groupes sociaux risquent de ne pas rencontrer l'assentiment de l'opinion publique.

Ajoutons à cela les problèmes administratifs que posent la fixation et le paiement des allocations garanties.

Dans ce contexte plutôt sombre, la recommandation du Conseil visant à introduire une garantie généralisée de ressources durant les cinq prochaines années, et le soin qui fut apporté à sa rédaction, constituent une première percée significative mais qui ne résout cependant pas le problème.

Le recours du conseil à une recommandation plutôt qu'à une directive laisse aux Etats-membres une marge de manoeuvre appréciable, pour les cinq prochaines années. Chaque Etat pourra évoluer au rythme qui lui conviendra, en privilégiant ses propres priorités. Les niveaux minima garantis, ainsi que les aides supplémentaires seront fixés par chaque Etat-membre individuellement en fonction du niveau de vie de sa population, de l'indice des prix et d'autres indicateurs qu'il choisira lui-même.

Les modifications des systèmes existants, les mesures administratives concernant l'instruction des demandes, le paiement des allocations seront déterminées par des pratiques et régies par des structures, propres à chaque Etat-membre.

L'effort vers la convergence des systèmes généralisés de garantie de ressources sera fortement ralenti par le fait que certains Etats-membres devront engager des budgets plus importants que d'autres, étant donné que les montants actuels de l'aide accordée dans ces Etats-membres sont peu élevés. Dans le même ordre d'idées, il est probable que chacun des Etats-membres maintiendra certaines réserves à l'égard de mesures particulières qu'il se refuse à introduire.

Dans ce contexte, les experts indépendants, choisis pour observer les situations actuelles, devront explorer quatre directions.

En premier lieu apparaît l'aspect le plus évident: l'observation de la mise-en place du plan quinquennal, de manière à ce qu'il soit possible de rendre compte annuellement des progrès accomplis et des lacunes qui subsistent.

La seconde tâche des experts sera l'identification des obstacles éventuels à la mise-en place du plan mais aussi la recherche de tous les facteurs susceptibles de le favoriser. Parallèlement, les experts s'attacheront à rassembler toutes les informations (données statistiques, études, exercices d'évaluation...) qui faciliteraient la promotion du plan et en atténueraient les difficultés.

Ensuite, nous trouvons la mise-en-commun, au niveau des Etats-membres, des informations et réflexions sur le développement des politiques et les pistes éventuelles pour une bonne politique.

La quatrième tâche des experts sera l'observation et la comparaison des différents systèmes de garantie de ressources et des systèmes d'aide complémentaire ainsi que des effets des différentes allocations prévues. Ceci permettra de montrer le fonctionnement de chaque garantie et de mesurer le degré de convergence entre les politiques en cette matière dans les différents Etats-membres.

Le présent texte est destiné aux experts. Il comprend une liste de mesures que les Etats-membres pourraient prendre, dans le cadre du plan quinquennal, pour répondre à l'invitation du Conseil. Ce texte donne également des indications sur le réseau qui réunirait les experts- observateurs nationaux, sur les stratégies de collecte et de présentation de l'information et sur les différents points à observer: éléments constitutifs des systèmes, montants, calcul, ajustements, bénéficiaires...

Il aborde aussi des sujets comme la description des étapes nécessaires à la mise-en-place des systèmes généraux de garantie de ressources, le développement d'arguments de choix de priorités.

Les bénéficiaires, les groupes sociaux concernés, la manière dont les droits sont mis en oeuvre, le degré d'acceptation de l'aide, les recours, les programmes d'intégration professionnelle, de guidance vers l'autonomie, les actions préventives sont autant de thèmes qui seront abordés dans ce texte.

C'est aux Gouvernements qu'incombera la décision et le choix des actions à entreprendre. Des informations régulières, objectives et pertinentes sont susceptibles de les aider, ainsi que la Commission, dans cette tâche. Aussi tenons-nous à souligner l'intérêt des tâches du réseau d'experts.

Au début du programme, peu de données seront disponibles dans les différents Etats-membres. Nous espérons, cependant que la découverte des lacunes dans les informations disponibles encourageront les gouvernements, les universités, les centres de recherche à améliorer la qualité des données.

Chapitre 1. La promotion d'un droit subjectif général à des ressources

"Le Conseil recommande aux Etats-membres de reconnaître dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, un droit subjectif général à des ressources et prestations garanties suffisantes et d'adapter en conséquence, en tant que de besoin, selon les principes et orientations exposés ci-après, leur système de Protection Sociale..." (Projet de recommandation du Conseil du 03.05.91)

1.1. INTRODUCTION

La nécessité et l'urgence d'une lutte soutenue contre la pauvreté et l'exclusion dans les Etats-membres ont été accentuées ces dernières années par deux facteurs. En premier lieu, on évoquera les nombreux changements sociaux, démographiques et conjoncturels qui ont élevé le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion, au cours de ces dix dernières années. Ensuite, il est probable que le développement futur du marché unique entraînera un accroissement du risque de marginalisation des personnes et groupes les plus vulnérables.

L'adoption (par 11 Etats-membres) de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs constitue une réponse-clé à l'ensemble des craintes suscitées par les éventuelles conséquences sociales du Marché Unique.

Le droit des personnes exclues du Marché de l'emploi - et particulièrement des personnes âgées- à "des prestations et ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle" et "à une assistance sociale et médicale adaptées à ses besoins spécifiques" est défini par les articles 10, 24 et 25 de la Charte.

La mise-en-oeuvre de ce droit fait l'objet d'une recommandation du Conseil.

1.2. UN DROIT À DES RESSOURCES GARANTIES

Il est primordial de comprendre ce que le Conseil se propose de faire et de ne pas faire. L'approche se veut "pragmatique". La recommandation reconnaît que la Protection Sociale incombe, en priorité, à la responsabilité des Etats-membres et que le système de Sécurité Sociale de chaque Etat s'est construit de façon autonome, dans le contexte économique, social, politique et culturel du pays concerné.

A l'ambition initiale -harmonisation du système de Sécurité Sociale- a succédé le concept de "convergence", c'est-à-dire un rapprochement progressif, sur base d'objectifs communs, des politiques de protection sociale des Etats-membres.

Une partie du programme est consacrée à la promotion d'un système de garantie de ressources dans toute la Communauté.

Le Conseil se refuse à recourir à des directives contraignantes. Il donne la préférence à des recommandations non-contraignantes.

Chacun des Etats-membres a donné son accord pour l'instauration d'une garantie de ressources minimales ou l'amélioration d'un système existant, durant les cinq années qui suivent l'adoption de la Recommandation par le Conseil.

Une garantie de ressources minimales ne constitue pas une forme de revenu de base "basic income", payable à chaque citoyen, indépendamment de sa situation financière. Ce n'est pas davantage un revenu minimum européen, fixé de manière centralisée, imposé, sans distinction aux douze Etats et destiné aux personnes dont le revenu se situe en-dessous de la limite fixée.

Il s'agit au contraire d'inviter chaque Etat-membre à ...

"fixer, en fonction du niveau de vie et du niveau des prix dans l'Etat-membre considéré, et pour différents types et tailles de ménages, le montant des ressources estimées suffisantes à une couverture des besoins essentiels au-delà de la seule subsistance" (projet de recommandation du Conseil du Conseil du 03.05.91- C1).

Le Conseil propose d'ajouter à ce montant de base des "montants complémentaires correspondant à des besoins spécifiques" fixés sur base "d'indicateurs appropriés, notamment le revenu moyen disponible dans l'Etat-membre, la statistique de la consommation des ménages, ou le salaire minimum légal s'il existe".

Le Conseil propose que le droit soit ouvert "à toutes les personnes qui ne disposent pas de ressources au moins égales à un montant déterminé, sous réserve de la disponibilité active au travail pour les personnes ayant atteint l'âge de la majorité civile et dont l'âge, la santé et la situation familiale leur permettent d'exercer une activité professionnelle"

Le droit à la garantie, contrairement à d'autres droits de sécurité sociale, sera limité au pays de résidence du requérant, au moment de la demande.

1.3 LE PROCESSUS QUINQUENNAL

Le Conseil propose que les mesures prévues par la recommandation soient mises en oeuvre de façon progressive et modulée dans les cinq ans qui suivront son adoption.

Les principes communs et les lignes de conduites générales sont définies dans la recommandation. Toutefois la mise-en-ouvre pratique et l'ordre des priorités variera selon les Etats-membres.

Une première lecture de la recommandation permet de définir quelques points de repères pour cette mise-en-ouvre pratique dans les Etats-membres:

- la fixation du niveau des garanties¹ et des aides supplémentaires à offrir pour des besoins spécifiques
- l'instauration d'une procédure pour maintenir la valeur de la garantie et sa relation avec les indicateurs sur lesquels il se base et l'adaptation périodique de son niveau
- l'adaptation éventuelle des conditions d'accès de façon à maintenir le droit individuel à la garantie de ressources, basée sur le besoin
- la révision des prestations actuelles de la Sécurité sociale et des prestations connexes afin d'identifier les groupes de la population dont les ressources sont inférieures au niveau fixé par la garantie
- l'identification des lois et règlements qui empêchent l'accès à la garantie,
- le choix des mesures prioritaires permettant aux groupes exclus d'accéder à la garantie
- l'identification des conditions qui réduiraient le montant de la garantie en autorisant des réductions et, le cas échéant, l'introduction des changements qui s'imposent
- l'adoption de dispositions administratives qui favoriseront l'information effective des bénéficiaires potentiels sur leurs droits et simplifieront au maximum les procédures d'instruction des demandes et de prolongation des aides limitées, si l'état de besoin perdure

¹Il y a lieu de noter que lorsque dans le texte apparaissent les termes "revenu garanti" ou "garantie", ils se rapportent aux termes "garantie de ressources et prestations suffisantes, établie dans chaque Etat-membre".

- l'organisation de services offrant aux demandeurs un soutien social adéquat, y compris l'accueil, le conseil, l'information et l'aide juridique
- l'instauration de procédures de recours simples, rapides, gracieuses et indépendantes
- la mise-en-place de programmes de réintégration professionnelle pour les personnes concernées
- l'adoption de mesures garantissant aux personnes concernées, l'accès automatique à l'assurance maladie et à d'autres droits, services et allocations notamment en matière de formation et de logement
- l'adoption de toutes autres dispositions facilitant l'intégration économique et sociale des personnes concernées
- la mise-en-place des "dispositions appropriées pour recueillir une information systématique sur les modalités effectives d'accès des populations concernées à ces mesures et pour conduire une évaluation méthodique de leur mise-en-oeuvre et de leurs effets".

1.4 LE CHAMP D'APPLICATION D'UNE GARANTIE DE RESSOURCES

La garantie peut prendre de nombreuses formes dont l'une peut être les nombreuses allocations déjà en place, qui assurent un revenu égal ou supérieur à la garantie arrêtée.

Dans les cas où ces allocations sont inférieures au niveau de ressources garanties, il sera nécessaire d'en décider l'augmentation ou le complément par le biais de l'aide sociale.

Dès le moment où un groupe de population échappe à une couverture sociale complète, on s'interrogera sur les décisions à prendre: soit élargir les systèmes existants, soit créer de nouveaux systèmes spécifiques, soit suppléer aux carences par l'assistance sociale.

Lorsque les besoins de certains groupes sociaux ne sont pris en charge que par un système d'assistance sociale discrétionnaire, ou ne sont pas pris en charge, des décisions s'avèrent nécessaires quant à la forme que prendra le droit à la garantie pour ces personnes et aussi quant au moment où elles pourront y accéder.

Enfin, pour ce qui est des allocations payées aux personnes qui travaillent ou aux chômeurs (par exemple les allocations familiales ou les allocations-logement) des décisions doivent être arrêtées quant au statut qu'elles trouveront dans le cadre d'un système généralisé de ressources garanties :

seront-elles prises en compte, totalement ou partiellement, seront-elles négligées? Ces questions seront examinées en détail dans le troisième chapitre en même temps que d'autres systèmes.

CHAPITRE 2. LE DISPOSITIF DE SUIVI

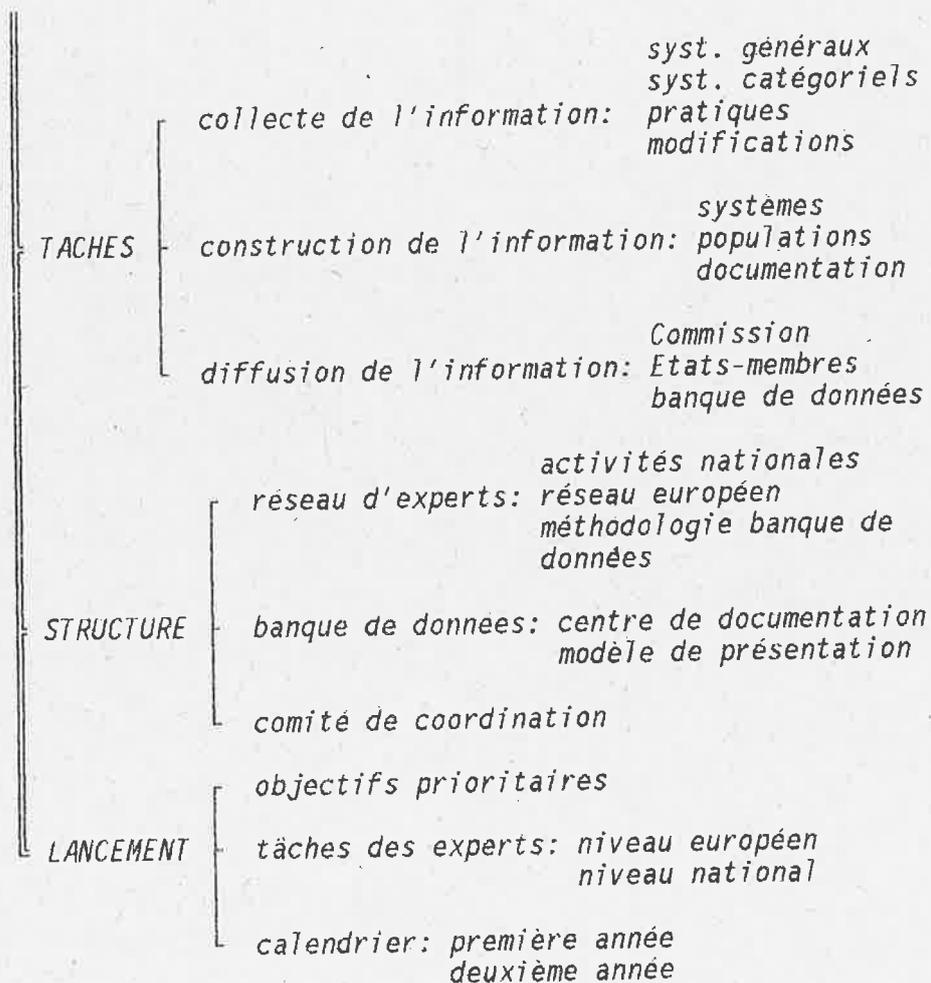
Plan du chapitre

Le second chapitre traite du dispositif de suivi envisagé par la Commission:

- structure
- organisation interne,
- tâches prévues
- lancement du dispositif.

On trouvera ci-dessous une représentation schématique de l'objet de ce deuxième chapitre.

LE DISPOSITIF DE SUIVI:



2.1 DÉFINITION

Le projet de recommandation du conseil portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, demande explicitement aux Etats-membres de prendre les dispositions appropriées pour "recueillir une information systématique sur les modalités effectives d'accès des populations concernées aux garanties de ressources existantes ou à introduire au niveau des Etats-membres". Ces dispositions permettront aussi une évaluation méthodique de la mise en oeuvre et des effets des systèmes de garantie de ressources.

Dans ce contexte, les Etats-membres seront responsables de la production de l'information relative aux systèmes de garantie.

La Commission, pour sa part, en collaboration avec les Etats-membres, interviendra pour encourager et organiser les échanges d'informations et d'expériences nationales. En outre, elle sera l'élément moteur pour un suivi permanent des dispositions nationales adoptées. Enfin, elle se chargera de la préparation de rapports relatifs aux progrès accomplis et aux obstacles rencontrés.

La Commission envisage la création d'un dispositif de suivi. Ce dispositif temporaire (limité à cinq ans) se présentera sous la forme d'un réseau d'experts en la matière, choisis dans les douze Etats-membres.

Ce dispositif aura comme objectif premier de capitaliser l'information existant sur le sujet. Il est donc envisagé de collecter un ensemble de renseignements sur les systèmes de garantie de ressources en Europe. Dans un second temps, il est prévu de distribuer l'information objective ainsi collectée et structurée.

2.2 LES TÂCHES

La recommandation donne elle-même une orientation pour ce qui concerne les objectifs et les activités du réseau d'accompagnement, tant en matière de collecte que de gestion et distribution de l'information.

2.2.1 La collecte de l'information

Une première tâche du réseau de suivi sera la constitution d'une banque de données relatives aux différents systèmes de garanties de ressources (tant généraux que catégoriels): description des systèmes et recueil de l'information au sujet des populations concernées et des modalités d'accès aux garanties de ressources.

Il ne s'agit pas de produire de l'information (la recommandation précise que cette dernière tâche reviendrait plutôt aux Etats-membres), mais de rassembler l'information existante, et, dans les cas où elle ferait défaut, d'en stimuler et susciter la production.

La matrice des informations à collecter dans les Etats-membres tiendra compte des importantes différences d'information dans les Etats-membres et entre les Etats-membres. Compte-tenu des modifications fréquentes des législations et mesures, la matrice devra aussi intégrer le facteur temps.

Une des premières tâches du réseau d'experts (ou de l'organe de coordination) sera donc de faire l'inventaire (peut-être au moyen d'un questionnaire, conçu de telle manière qu'il permette un recueil exhaustif) des renseignements disponibles pour les différents pays. Cet inventaire ne se limitera pas aux systèmes de garantie de ressources. Il prendra également en compte les systèmes d'aide facultatives et particulières (secteur para-public, associatif ou caritatif).

2.2.1.1 Les systèmes de garantie.

La collecte de l'information relative aux systèmes de garantie de ressources se fera dans les douze pays.

Elle sera conditionnée par un certain nombre de particularités dont voici les plus importantes:

- tous les Etats-membres, à l'heure actuelle, n'ont pas un système national de garantie de ressources.

Ainsi peut-on opposer les huit Etats-membres du Nord (*Allemagne - Sozialhilfe, 1961; Belgique - Minimex, 1974; Danemark - Social Bistand, 1933, 1974; France-Revenu Minimum d'Insertion, 1988; Irlande - Supplementary Welfare Benefit, 1975, 1981; Luxembourg - Revenu Minimum Garanti, 1986; Pays-Bas - Sociale*

*Bijstand, 1968; Royaume-Uni - Income Support, 1968*²) qui disposent d'un système de garanties de ressources national, aux quatre Etats-membres du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) qui, à l'heure actuelle, n'ont pas encore de système national généralisé.

- Les Etats-membres caractérisés par un système général de garantie de ressources peuvent également disposer de systèmes catégoriels, c.à.d ciblés sur des groupes spécifiques de personnes (ex: *Arbeitslosenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt,...* en Allemagne; *Allocation de Parent Isolé, Allocation aux Adultes Handicapés,...* en France; *allocation de soins, allocation de chauffage,...* au Luxembourg; *revenu minimum garanti aux personnes âgées, allocations aux handicapés, allocation d'aide d'une tierce personne en Belgique; Family Credit, Housing Support au Royaume-Uni*). S'y ajoutent aussi les systèmes d'indemnités de chômage ou de rentes minima en vigueur dans ces pays. Ces garanties peuvent être complémentaires des garanties nationales généralisées.

- Les Etats-membres où il n'existe aucun système général de garantie disposent toutefois souvent de systèmes de garantie ciblés. Certains sont régionaux (ex.: *Espagne - Renta Minima*), communaux (ex.: *Italie - Ville de Turin*), ou encore catégoriels (ex. *Portugal - Subsídio social de desemprego*). Des combinaisons entre les trois critères (régional, communal et catégoriel) ne sont pas exclues.

La collecte de l'information - dans la mesure où l'on veut obtenir des données comparables - nécessitera un travail sérieux de préparation et de coordination.

Il s'agira:

- d'identifier l'ensemble des systèmes de garanties de ressources et des minima (contributifs et non-contributifs) dans les douze Etats-membres

- d'en réaliser l'inventaire suivant des critères pré-établis (nom, caractère légal, financement, conditions d'octroi, modalités d'attribution, nature de l'aide, montant des allocations, durées des prestations, contreparties, droits

²nous sommes conscients que les différents systèmes ont subi une longue maturation avant d'être des législations. Nous reprenons ici les dates citées le plus fréquemment dans la littérature sur le sujet.

associés,...) de façon à permettre des comparaisons ultérieures.

La collecte des informations ne se limitera pas aux seules informations d'ordre général (comme p.ex. le financement des systèmes de garanties) ou encore aux conditions d'ouverture du droit (âge, résidence, ressources...), mais concernera également **les prestations subsidiaires prévues par les différentes législations:**

- soins de santé,
- assistance sociale,
- mesures d'insertion et de formation.

En outre, il s'agira de saisir, en plus du contexte légal de base, les pratiques et usages: acceptation par les bénéficiaires potentiels (y compris le take up), modes d'introduction des demandes, modes de sortie (renoncations ou interruptions), procédures et méthodes choisies par les services sociaux d'accompagnement et d'insertion, retombées et efficacité de ces programmes,... A ce sujet, nous insisterons sur l'intérêt de connaître et caractériser les services qui reçoivent et instruisent les demandes de revenu garanti dans les différents pays. A ce stade du processus s'opère souvent un filtrage des demandeurs, dont il y aurait lieu de se soucier, au risque de perdre des informations sur les populations réellement concernées (chiffre noir des demandeurs).

Certains - parmi ces thèmes - ont déjà fait l'objet de travaux³. Le réseau d'experts pourra dès lors se référer utilement, pour ces derniers points, à une littérature existante.

Ainsi que le stipule la recommandation, la collecte des informations ne concerne pas seulement l'état actuel des différents dispositifs. Elle portera aussi sur les changements apportés dans les Etats-membres au niveau des dispositifs de garanties de ressources. Une attention particulière sera portée aux facteurs sociaux, politiques, économiques qui les ont déterminés. Le recueil d'informations relatives aux changements futurs est essentiel pour atteindre les objectifs (politiques) du système de suivi. Il ne s'agit pas seulement de comparer la situation actuelle dans les Etats-membres, mais aussi de connaître les tendances des évolutions: les différentes législations vont-elles vers une plus ou moins grande convergence, quelle est la vitesse d'introduction des modifications, quelles sont les impulsions qui les

³Entre autres et à titre d'exemples: les travaux de F. Euvrard et Ch. Euzéby, les tableaux MISSOC et MISEP...

déclenchent?

Nous reviendrons plus longuement sur ces points dans un chapitre ultérieur (chapitre 4).

2.2.1.2 Les populations concernées

Le dispositif visera également à identifier et dénombrer, dans chacun des Etats-membres, les allocataires et bénéficiaires des différents systèmes de garanties de ressources.

Pour ce faire, nous proposons que, parallèlement à la collecte des informations relatives aux systèmes de garantie, soit mis en oeuvre le suivi des populations concernées: l'attention se portera en premier lieu sur les catégories de personnes énumérées explicitement au niveau de la recommandation, les personnes les plus démunies et les plus vulnérables, menacées d'exclusion sociale. Des précisions doivent être apportées à la définition de ces catégories. Et même, on peut s'interroger sur la pertinence de pré-établir des catégories. Le risque est grand, en effet, d'oublier les populations en difficulté qui ne s'intègrent dans aucun type prévu.

On peut, cependant, citer quelques groupes sociaux qui retiendront notre attention dans tous les cas: les personnes âgées, les exclus du marché du travail (chômeurs, jeunes chômeurs et/ou chômeurs de longue durée,..), les familles monoparentales, les orphelins, les personnes handicapées, les personnes sans domicile fixe, les travailleurs rémunérés suivant les barèmes du salaire minimum, les travailleurs sous statut fragile (travail atypique), les migrants,...

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de fournir une liste définitive des catégories de personnes à suivre; l'élaboration de cette liste ainsi que la définition précise des différents groupes sociologiques sera l'une des premières tâches des membres du réseau de suivi. On aura soin d'élaborer une définition différente de celle adoptée par les institutions elles-mêmes de façon à ne pas négliger les populations oubliées par les institutions.

La démarche proposée ici est différente de celle retenue pour la collecte des informations au sujet des systèmes de garantie de ressources: c'est l'examen des catégories qui permettra de préciser qui, à l'intérieur d'un groupe défini, peut bénéficier d'une garantie de ressources.

Ce relevé devra être réalisé pour l'ensemble des catégories de personnes retenues et ceci de manière répétée afin de permettre la saisie des flux de

bénéficiaires. Cette démarche a été suivie en 1991 au Luxembourg⁴ pour certains groupes de personnes.

Voici, à titre d'illustration, les résultats observés dans le cas de trois groupes de bénéficiaires de pensions:

- 1.6% de l'ensemble des titulaires d'une pension personnelle bénéficient d'un complément RMG;
- 1.3% de l'ensemble des titulaires d'une pension de veuve reçoivent un complément RMG;
- 7% des titulaires d'une pension d'orphelin sont bénéficiaires d'un complément RMG.

2.2.1.3 La collecte de l'information produite au niveau national et au niveau européen

Les données relatives aux systèmes de garantie, produites en dehors du dispositif de suivi proprement dit seront également englobées dans la collecte des données: il y aura lieu d'identifier et de répertorier l'ensemble des structures [administrations et structures nationales (statistiques générales, flux,...) associations (pratique courante, avis relatifs aux procédures d'aide et d'insertion,..), organismes de recherche (évaluations,..), services européens (documentation transnationale, travaux comparatifs, tableaux synoptiques,..] qui détiennent et publient de l'information relative aux systèmes de garantie de ressources.

⁴Valeurs moyennes pour les années 87-89.

tableau récapitulatif :
la collecte de l'information

NIVEAU	ELEMENTS	EXEMPLES
Garanties	objet	
	financement	
	accès	durée, nationalité, âge, résidence,..
	nature de l'aide	catégories prévues, unités, mise à jour, calcul ressources, montants,..
	mesures associées	logement, santé,..
	mesures sociales	assistance, insertion, gestion budget,..
	recouvrement	
	recours	
Pratiques	take up	
	modes d'entrée	motifs,..
	modes de sortie	interruptions, renonciations,..
	durée des prestations	
	évaluation	individuelle, mesures d'insertion,..
Populations	bénéficiaires	composition communautés, âge, statut travail,..
	catégories suivies	chômeurs, parents isolés, p. âgées,..

2.2.2. Construire les données

L'étape consécutive à la collecte de l'information consiste à rassembler et articuler l'information. Ce processus sera permanent et se fera suivant des règles précises à définir, de manière à disposer d'informations standardisées, comparables, capables de rendre compte de l'état actuel des systèmes de garantie de ressources des douze pays-membres et des changements qui s'y opèrent.

La banque de données ainsi construite rassemblera l'ensemble des informations en provenance des Etats-membres, collectées selon le mode présenté dans le chapitre précédent.

Cette banque de données, dont nous préconisons l'établissement en un endroit à convenir, sera constituée de trois sections:

- a) informations sur les systèmes publics et privés de protection sociale
- b) les caractéristiques des publics concernés,
- c) la documentation sur les études et recherches réalisées ou en cours y compris répertoires bibliographiques, annuaire d'adresses (administrations, chercheurs,..).

Etant donné que la collecte de l'information se fera dans chaque Etat-membre, une équipe particulière devra être chargée de l'organisation et de la gestion locale de la banque de données.

2.2.3 La diffusion de l'information

Les services de la Commission, commanditaire du dispositif de suivi et instance responsable de la préparation de rapports périodiques dès la troisième année ainsi que les Etats-membres seront les premiers destinataires de l'information puisqu'ils sont les premiers concernés par la recommandation et aussi les principaux acteurs du changement dans les législations.

Une diffusion vers un public plus large (chercheurs, grand public,..) peut être envisagée, sur base de règles à définir avec la Commission.

La création d'une banque de données permettra, en outre, au réseau d'experts de disposer d'un outil adapté pour la réalisation du second volet de la mission qui leur sera confiée:

- évaluer méthodiquement la mise en oeuvre et les effets des mesures prévues par la recommandation.

Les renseignements acheminés de manière constante vers la banque de données rendront possible la double évaluation requise:

- * évaluation de la convergence entre les systèmes généraux propres aux pays du Nord et détection des lacunes éventuelles dans ces systèmes existants,
- * observation et évaluation de l'introduction progressive de systèmes de garanties de ressources dans les Etats-membres du Sud.

Le volume et la fréquence des échanges entre les correspondants nationaux et le centre de documentation exigeraient que la banque de données soit informatisée et accessible à distance.

L'examen de la littérature concernant les travaux transnationaux de comparaison entre différents systèmes de garanties de ressources montre qu'il est particulièrement difficile de représenter les résultats de manière à la fois cohérente, accessible, exacte et précise. Le plus souvent, les différents systèmes sont présentés sous la forme de tableaux synoptiques, dont la lecture est aisée. Ce type de tableaux ne permet pas, en revanche, de rendre compte de la complexité réelle des différents systèmes (dans ce type de représentation, il n'est pas possible de tenir compte des particularités). A l'opposé, l'alignement de descriptions détaillées, tout en respectant les particularités inhérentes à chacun des systèmes, empêche une comparaison aisée. Nous estimons que dans le cadre du présent dispositif de suivi, il sera indispensable de développer un système original de présentation de l'information qui permette, à la fois, une comparaison rapide de différents systèmes et l'approche des questions particulières (système à niveaux sur support électronique).

2.3. LA STRUCTURE

Le dispositif de suivi sera constitué de trois modules interdépendants:

- a) le réseau des experts nationaux,
- b) l'équipe chargée de la constitution et de la gestion de la banque de données,
- c) l'organisme de coordination et de gestion du dispositif de suivi.

2.3.1. Le réseau des experts

La nature des renseignements à rechercher, leur grande complexité et leur variabilité imposent de faire appel à des experts particulièrement avertis des situations et pratiques nationales. Leur accès à l'ensemble des sources de renseignements disponibles sur place (critère de compétence) s'avère également une condition nécessaire.

Les caractéristiques spécifiques de l'information recherchée nous portent à penser qu'un groupe d'experts transnationaux ou un groupe de travail regroupant un nombre réduit de spécialistes aux connaissances particulières (même étendues sur plusieurs pays) ne seront pas en mesure d'atteindre l'objectif prévu. Nous sommes d'avis que le réseau doit nécessairement se composer de personnes travaillant dans les Etats-membres, même si (au départ) leur expérience en matière de systèmes de garantie de ressources se limite aux dispositifs et systèmes en vigueur dans le pays où ils exercent leur profession.

Conformément au souhait de la Commission, nous proposons un réseau composé de spécialistes issus des douze Etats-membres.

Ce réseau constituera la base et l'organe central du dispositif de suivi.

Les experts

A. En principe, le réseau sera constitué d'experts non gouvernementaux (critère d'indépendance). Chacun de ces spécialistes devra, de par ses activités, avoir une bonne connaissance de l'ensemble des systèmes de garanties de ressources et des autres aides prévues dans le cadre de la sécurité sociale et de l'aide sociale de son pays (expériences de recherches ou d'évaluations dans le domaine, participation dans les organismes chargés de la gestion des systèmes de garantie, intervention au service des bénéficiaires,...). Chaque expert devra être capable de saisir l'information là où est réuni l'essentiel de l'expérience relative aux systèmes de garantie: au niveau des administrations concernées, au niveau des services nationaux de statistiques et dans les centres de recherche.

B. En plus de ces activités nationales, l'expert retenu devra participer aux activités du réseau européen: définition des méthodologies communes, traitement de l'information au niveau européen, gestion de la banque de données, travaux d'analyse et de comparaison, évaluations, contact avec d'autres équipes européennes de recherche et d'évaluation ainsi qu'avec les observatoires actifs dans des domaines connexes,... (critère de transparence méthodologique). Sur ce point, une expérience des travaux transnationaux ou des programmes européens peut être considérée comme un avantage.

C. Il ne nous semble guère possible, pour une seule et même personne, de réunir toutes les "qualités" requises. Notre proposition est donc de constituer des antennes nationales. Chaque antenne comprendra jusqu'à trois experts, spécialistes dans des matières différentes: sociologues, juristes, agents sociaux, ..ou même, si le besoin s'en fait sentir, agents gouvernementaux. La composition de l'antenne tiendra compte de facteurs locaux comme la taille du pays ou la complexité de la situation nationale.

Le réseau européen sera composé des douze experts nationaux choisis dès le lancement du dispositif de suivi. Leur première tâche nationale consistera à créer leur réseau national en s'adjoignant des experts complémentaires.

Il reste à voir si cette proposition sera compatible avec les intentions (et les moyens) de la Commission. Il semble évident que tout correspondant national, membre du réseau européen devra s'entourer d'autres compétences et s'assurer un grand nombre d'ouvertures auprès d'organismes impliqués dans les systèmes de garantie nationaux. Nous pensons que cette nécessité de s'entourer de compétences devrait être explicitement reprise au niveau de la définition des tâches des membres du réseau.

L'expert retenu devra, en outre, utiliser toute une infrastructure technique (équipement informatique et moyens de communication) de façon à enregistrer et traiter rapidement l'information et l'acheminer sous une forme convenue vers la banque de données.

Il va de soi que les activités nationales (activités de collecte de l'information sur le terrain) et européennes (participation au réseau) exigeront une disponibilité certaine au cours des cinq années à venir.

2.3.2 La banque de données

Il importe de constituer une banque de données évolutives et comparables (données législatives, informations relatives à la structure et aux procédures des systèmes de garantie, informations relatives aux pratiques courantes, données statistiques relatives aux groupes suivis,..) suivant une méthodologie à développer par les experts du réseau européen. Cette banque de données sera construite à partir des renseignements fournis par les correspondants nationaux .

Lors de la construction de cette banque, on tiendra compte de la nécessité de diffuser l'information sous une forme appropriée. L'équipe, responsable de la banque de données, sera chargée de la réalisation concrète du système de présentation (à niveaux) de l'information rassemblée.

Une seconde tâche sera la mise-en-place d'un centre de documentation (bibliographies et publications de recherche,..).

Les premiers travaux dans ce sens, menés lors de la préparation du présent document (limités à quelques pays) ont mis en évidence l'importance du volume des publications relatives aux systèmes de garanties de ressources. Il appartiendra aux experts nationaux et au centre de documentation de définir des critères et de procéder à un indispensable tri.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est important d'ajouter des informations relatives à la pauvreté dans les Etats-membres. Le centre de documentation établira un inventaire des travaux consacrés à l'analyse de la pauvreté (causes / effets). Ceci permettra aux experts de mieux situer le rôle des systèmes de garantie dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le centre de documentation ne fonctionnera pas comme un guichet permanent. Cependant, il faut qu'il soit accessible à tout moment pour les experts nationaux ainsi que toutes les autres instances impliquées dans le système de suivi. Aussi nous recommandons de confier ces travaux à un centre de recherche ou de documentation disposant du personnel et de l'infrastructure technique adéquats (élaboration d'un cahier de charges: personnel spécialisé en documentation, logiciels appropriés aux techniques documentaires : stockage, gestion, mise en forme de l'information,..).

2.3.3 L'organisme de gestion et de coordination

Nous proposons de créer une instance de coordination chargée de stimuler et de coordonner les travaux du réseau d'experts, d'assurer la gestion du centre de documentation et, plus globalement de veiller au bon fonctionnement du dispositif de suivi. Il est également possible de prévoir à ce niveau un secrétariat permanent pour le réseau des experts.

Ce rôle pourrait être assuré par la Commission elle-même ou alors par un centre de recherche impliqué dans le dispositif de suivi. Il est souhaitable que des personnes ayant géré auparavant des travaux d'observation et d'évaluation transnationales participent au "comité" de coordination.

2.4 LE LANCEMENT DU DISPOSITIF DE SUIVI

Le dispositif devra être opérationnel très rapidement après l'introduction et l'installation des structures et équipes écrites ci-dessus.

2.4.1 Objectifs pour les deux premières années

La première année sera réservée au développement d'une stratégie commune de collecte de l'information et de description de l'état actuel des différents systèmes de garanties de ressources (généraux, catégoriels, nationaux et locaux).

Parallèlement, on mettra en place le centre de documentation (personnel, équipement, mode de fonctionnement).

Une troisième tâche sera de définir, identifier et développer des stratégies de suivi des catégories de la population qui seront étudiées par la suite.

La deuxième année, le réseau d'experts, en collaboration avec le centre de documentation, développera un outil adapté à la saisie des changements apportés aux systèmes existants ou encore à l'introduction de nouvelles garanties. Cet outil devra permettre d'enregistrer les changements intervenus dans les Etats-membres. Il autorisera, en outre, la saisie des facteurs (sociaux, économiques politiques,..) qui en sont à l'origine et l'enregistrement des effets des mesures pour les populations visées.

C'est au cours de la deuxième année que commenceront les travaux nécessaires à la création d'un système de présentation de l'information.

2.4.2 Les correspondants nationaux

Comme annoncé, leur tâche sera double dès le départ: européenne et nationale.

** au niveau européen:*

PREMIERE ANNEE

- *définition d'une méthodologie commune pour la collecte de l'information et la description des systèmes de garantie de ressources. Ceci inclut la mise au point d'un premier questionnaire adressé aux experts. (mois 1 à 6);*
- *choix et sélection des catégories de personnes suivies dans les Etats-membres (mois 6 à 12);*
- *création et lancement du centre de documentation (mois 1 à 6);*

DEUXIEME ANNEE:

- *développement de l'outil destiné à saisir les changements;*
- *premiers travaux de définition, en collaboration avec le centre de documentation, d'un système de présentation de l'information.*

** au niveau national:*

PREMIERE ANNEE:

- *identification des administrations et organismes impliqués dans les différents systèmes de garantie, identification des sources d'informations (officielles et autres,..) potentielles et établissement des contacts nécessaires (mois 1 à 6).*
- *identification des systèmes nationaux de garanties et collecte de l'information de base, évaluation des effets et conséquences*

prévisibles de l'application de la recommandation dans les Etats-membres (mois 6 à 12)⁵, identification des informations disponibles au sujet des bénéficiaires (mois 6 à 12)

- *test du questionnaire à échelle nationale; élaboration de propositions d'amélioration (mois 6 à 12);*

DEUXIEME ANNEE:

- *examen des possibilités (et limites) pour un recours éventuel aux indicateurs sociaux (salaire minimum légal, pension minimale, revenu moyen disponible, budget des ménages,..) pour l'appréciation des seuils et montants des garanties (mois 6 à 12);*
- *enregistrement des innovations et changements en matière de systèmes de garanties de ressources.*

2.4.3 Le centre de documentation

Le centre de documentation devrait être opérationnel dans les plus brefs délais après son installation. Au terme de la première année, il devrait être en mesure de réceptionner les informations en provenance des correspondants nationaux et d'assurer leur conditionnement suivant les directives méthodologiques élaborées par le réseau des experts.

L'enregistrement des changements et l'élaboration d'un système de présentation de l'information démarrera dès la seconde année.

La distribution de l'information ne sera sans-doute pas possible au cours de la première année de fonctionnement.

L'une des tâches principales du centre, la réalisation technique d'un système de présentation de l'information efficient ne pourra pas débuter avant la deuxième année. Il faut, avec un peu de réalisme, prévoir que cette opération prendra du temps.

⁵La durée des travaux décrits et la prévision du démarrage des différentes activités pourront être revus ultérieurement)

Chapitre 3. Niveau des garanties et conditions d'application

Après la description de la structure, des tâches et des organes du dispositif de suivi, nous allons, dans ce troisième chapitre, examiner quelques caractéristiques fondamentales des différents systèmes de garantie de ressources en Europe, avec leurs implications pour les populations concernées.

Dans cette présentation des caractéristiques, nous nous attacherons à faire une courte comparaison entre:

- les champs d'application des différentes législations,
- les conditions d'accès,
- les bénéficiaires,
- les niveaux des garanties,
- les variables prises en compte pour le calcul des montants des allocations,
- les dispositifs d'ajustement des montants garantis
- les dispositifs de recours.
- les systèmes ciblés catégoriels contributifs et non-contributifs.
- les montants minima garantis et les indicateurs sociaux.

Cette présentation devrait donner une première idée de la matière à traiter dans le cadre du dispositif de suivi.

3.1. COEXISTENCE DE DIVERSITÉS

La recommandation n'a pas pour objectif l'introduction d'un revenu minimum garanti unique pour l'ensemble de la Communauté européenne. Aussi, on peut légitimement penser qu'à l'avenir existeront encore, au niveau européen comme au niveau national, des systèmes de garantie de ressources très différents. Les Etats-membres gardent une latitude en matière de politiques sociales nationales: e.a le choix du système de garantie, du mode de financement des systèmes, le choix des priorités nationales continuent de leur incomber.

Le coût général d'une mesure en matière de garantie de ressources constituera un critère essentiel pour les choix qui s'opèreront dans les pays. Ce coût

est évidemment déterminé par les caractéristiques du système: modalités d'accès aux garanties, volume des aides prévues (e.a le montant) etc. Cet aspect est crucial lorsque l'on évoque la situation des pays du Sud de l'Europe, où n'existe pas encore de législation générale sur un revenu garanti. Dans la mesure où ces pays seront progressivement amenés (notamment sur invitation du conseil) à prendre des dispositions en cette matière, la comparaison entre les coûts des dispositifs existants sera vraisemblablement le critère déterminant pour les priorités à accorder.

D'un point de vue européen, il importe de rester vigilant à ces diversités potentielles dans les Etats-membres.

Au niveau de l'objectif, en effet, une législation différente aura des retombées différentes: le choix du système de garantie, du mode de financement, des organismes compétents aura une incidence certaine sur les résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

3.2 CHAMPS D'APPLICATION

Huit parmi les Etats-membres disposent déjà d'une législation générale en matière de garantie de ressources.

A première vue, pour ce qui est de l'objectif global, on relève peu de différences entre les législations: préserver "les gens" de la pauvreté, garantir "aux citoyens" des ressources suffisantes...

Toutefois, en poussant plus loin la réflexion et l'analyse, on ne peut ignorer, même au niveau des objectifs, certaines nuances. Il est passablement différent de vouloir "donner une aide financière à des personnes ne travaillant pas à temps plein et dont l'ensemble des ressources ne dépasse pas un certain plafond" et celui de "prêter assistance à tout citoyen résidant sur le territoire national et qui n'est pas en mesure de subvenir aux frais de son entretien personnel ou de celui de sa famille, ou qui ne sait le faire de manière adéquate, ou qui est en danger de ne plus pouvoir le faire".

L'examen des conditions d'accès permet de voir des différences plus évidentes:

* les conditions de nationalité: la majorité des systèmes de garanties de ressources permettent également aux non-nationaux de bénéficier de la garantie. Toutefois le principe supporte, dans certains cas, des restrictions (p. ex.: appréciation de la "stabilité de leur installation"). Dans quelques cas, même les ressortissants nationaux sont soumis à une période minimale de résidence.

Plusieurs législations opèrent une distinction entre les ressortissants des Etats- membres de la Communauté et les ressortissants d'autres pays.

Certaines législations réservent un sort particulier aux apatrides et réfugiés politiques qui peuvent bénéficier de droits d'accès équivalents à ceux des nationaux.

* la condition de résidence: à l'exception de deux pays, il est toujours exigé de résider dans le pays.

* les conditions d'âge: la limite inférieure est dans la plupart des systèmes fixée à 18 ans (certains fixent cette limite à la majorité civile). Cependant, d'autres systèmes ont élevé l'âge à 25 ans, voire à 30 ans. Cependant, dans ces cas, la condition d'âge peut être assortie de nombreuses exceptions (parent isolé, handicap...)

Aucun système général ne fixe de limite supérieure. Seul un système régional parle d'une limite fixée à 65 ans.

* la condition de disponibilité pour le marché du travail: Elle est prévue par tous les systèmes (pour les personnes en âge d'activité et dont l'état de santé le permet). Cette condition est parfois assortie d'une condition relative à l'acceptation par le bénéficiaire de mesures d'insertion (p.ex. participation à une formation) et d'aide sociale (guidance). Dans quelques cas, une preuve de disponibilité au travail peut être exigée.

Quoique reprise dans tous les systèmes examinés, la condition de disponibilité pour le marché du travail supporte bon nombre de limites. Ces dernières varient fortement d'un dispositif à l'autre. Les mesures de contrôle du respect de cette condition sont également très différents suivant les systèmes.

Un examen détaillé d'un ensemble de mesures sociales dans un pays donné montre qu'il existe une complémentarité entre les mesures. Ainsi peut-on voir que les pays qui exigent un âge minimum élevé pour accéder à la garantie générale de ressources ont mis sur pied un ensemble de dispositifs d'aide spécifique à l'intention des jeunes.

Une première évaluation pourrait être articulée autour des deux questions suivantes:

- 1) *quelles sont, dans les Etats-membres, les populations qui risquent d'être exclues du bénéfice de la loi sur un revenu minimum en raison des conditions d'accès?*
- 2) *Existe-t-il à côté du système global de garantie de ressources des mesures complémentaires d'aide visant les exclus du système général? Ces mesures sont-elles suffisantes?*

Pour progresser dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une plus grande cohésion dans la protection sociale généralisée apparaît comme une étape nécessaire.

Pour un certain nombre de pays, le choix se posera entre:

- *une amélioration du système général existant,*
- *une combinaison de plusieurs systèmes ciblés existants,*
- *ou l'introduction de garanties spécifiques à des groupes sociaux en complément d'un système général.*

3.3 LES NIVEAUX GARANTIS

Le texte de la recommandation ne prend pas position sur le montant des ressources garanties.

Nous introduisons ce thème à la seule fin d'amorcer une réflexion sur le volume des aides garanties par les législations. Cet aspect nous paraît important dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, la connaissance des montants minima garantis associée à une approche des contextes économiques, politiques et sociaux dans lesquels ces systèmes sont élaborés et appliqués permet une comparaison directe entre le volume de l'aide accordée à des groupes sociaux semblables dans des pays différents. Le niveau du revenu minimum garanti et la façon dont sont calculés les

montants de l'aide à accorder nous suggèrent plusieurs pistes de réflexion que nous allons rapidement commenter dans les pages suivantes:

- *l' incidence de la définition de "l'unité bénéficiaire" sur le montant minimum garanti*
- *l' incidence des ressources du bénéficiaire pour le calcul du montant de l'aide: quelles sont les ressources prises en compte? Quelles sont les ressources immunisées?*
- *les procédures d'adaptation du montant de l'aide,*
- *les dispositifs d'ajustement des montants minima garantis...*

3.3.1 L'incidence de la définition de "l'unité bénéficiaire"

On trouve autant de définitions différentes que de législations: tantôt il sera question de l'individu, tantôt de la famille. On citera aussi l'ensemble des personnes vivant sous un même toit ou le ménage.

Dans une perspective de réflexion sur les montants garantis, un inventaire des définitions des bénéficiaires s'impose. "L'unité bénéficiaire", en effet, conditionne à la fois l'appréciation du montant garanti et la définition des ressources prises en compte pour calculer l'aide effective à accorder.

Pour ce qui est du montant garanti, il est, dans plusieurs législations, fonction de la définition de la communauté dans laquelle vit le demandeur. Des critères de pondération pour les différents membres interviennent alors dans ce calcul: p.ex. le montant pour le deuxième adulte peut être inférieur à celui attribué au premier, le poids des enfants peut varier selon le nombre et l'âge ou, encore, ne pas être pris en compte, un handicap peut donner lieu à une pondération particulière etc..

Comme on vient de le voir, le choix de l'unité bénéficiaire et de la procédure de pondération des membres de la communauté influencent largement l'orientation et l'aspect général de la garantie. Une comparaison entre différents systèmes se révèle dès lors impraticable sans la prise en compte de cet aspect.

3.3.2 Incidence et calcul des ressources prises en compte pour la détermination des aides à accorder

Tous les systèmes généraux de garantie de ressources prévoient une incidence des revenus du bénéficiaire en vue de la fixation de l'allocation à accorder. Quelques thèmes doivent être abordés dans ce contexte:

- *Dans les différentes législations, quels sont les revenus pris en compte pour le calcul de l'allocation à accorder (salaires, allocations sociales, revenus de remplacement, revenus de la fortune, intervention*

- de débiteurs d'aliments...)?*
- *Dans quelle proportion, ces revenus sont-ils pris en compte (exonérations partielles...)?*
 - *Quels sont les revenus immunisés? (prestations familiales, revenus de l'aide sociale ...)*
 - *Quelles sont les logiques ou les critères qui sous-tendent ces prises en compte ou immunisations (réinsertion professionnelle, conflits sociaux...)?*
 - *Quelles procédures faut-il imaginer pour les pays à forte économie parallèle, où le travail indépendant est très répandu?*

Sur ces questions, les législations adoptent des positions très différentes: dans certains systèmes, l'ensemble des revenus de la communauté sont pris en considération. Dans d'autres, ce sont tous les revenus à l'exception de l'usufruit de l'habitation ou les revenus d'un capital limité. Pour certains, seuls les revenus du demandeur sont pris en considération.

Selon les législations, un sort différent est réservé aux prestations familiales et à l'aide sociale. Les revenus d'une activité professionnelle, sont parfois pris totalement en compte, parfois partiellement (procédés d'immunisation partielle - problématique relative à l'incitation / désincitation au travail).

Devant ce large éventail de possibilités, un inventaire s'impose pour permettre des travaux ultérieurs de comparaison de pratiques dont on ne peut nier l'influence sur les aides accordées.

3.3.3 Les procédures d'adaptation des allocations

La situation des ménages bénéficiaires d'une allocation, en ce qui concerne les ressources propres, peut changer dans le temps, sans nécessairement dépasser les seuils prévus: augmentation de salaires, apparition de nouveaux salaires, régularisation /augmentation de prestations dues au titre de sécurité sociale...

La composition de la communauté domestique peut également changer au fil du temps: départs ou arrivées de personnes (naissances, mariages, décès, départs du ménage ,...).

Ici aussi apparaissent des éléments pour une comparaison des législations:

- *Quels sont les mécanismes et dispositifs de correction des montants versés aux bénéficiaires en cas de changements au niveau des revenus ou de la composition des communautés.*

A ce niveau, l'inventaire et l'analyse permettront éventuellement de caractériser les différentes procédures: souplesse, rapidité, efficacité...

3.3.4 Dispositifs d'ajustement des montants garantis

Dans la plupart des législations, les systèmes prévoient une adaptation continue ou périodique des montants garantis. L'analyse des dispositifs d'ajustement des montants garantis (adaptation au coût de la vie et/ou maintien d'un rapport constant entre le revenu minimum et les autres prestations sociales ou barèmes de référence (salaire social minimum, rentes minimales,..) permettra également de caractériser et comparer les différents systèmes.

3.3.5 Procédures de restitution

Lors de l'examen de la littérature relative aux différents systèmes de garantie, nous nous sommes rendu compte qu'il est rarement question des procédures de récupération des allocations versées aux bénéficiaires. Pour ce thème aussi, les dispositions varient sensiblement selon les législations:

- Certains systèmes excluent toute récupération ultérieure auprès du bénéficiaire lui-même (sauf cas de fraude), mais maintiennent la possibilité de récupération auprès des débiteurs d'aliments.
- Certains pays prévoient une récupération auprès des héritiers
- Quelques-uns envisagent la récupération auprès de tout bénéficiaire revenu à meilleure fortune.
- La plupart des systèmes, cependant, prévoient une récupération des fonds (sous certaines conditions et dans certaines limites) dans les cas suivants:
 - *cas d'omission ou fraude (fausses déclarations lors de la constitution du dossier: composition du ménage, revenus...)*
 - *cas d'erreur matérielle lors de la constitution du dossier*
 - *cas des personnes venant à disposer de ressources en vertu de droits antérieurs à la période d'octroi d'une allocation minimum garanti.*

Dans la majorité des systèmes, il apparaît donc que des récupérations de l'aide sont prévues, mais ici encore les dispositions, et surtout les pratiques varient suivant les pays examinés.

Nous tenons à rappeler que l'information contenue dans la littérature portant sur les systèmes de garantie de ressources est peu fournie et détaillée sur l'aspect de la récupération. Il sera, dès lors, préférable que, pour l'examen de ce point, les experts se réfèrent aux textes de base des législations. Ajoutons à ceci que la recherche d'informations sur les dispositifs (bases légales, procédures prévues, organismes compétents,..) devient encore plus délicate lorsqu'il y a lieu d'obtenir une image des pratiques effectives en la matière: comment se fait la récupération, auprès de qui, par qui, avec quel degré d'efficacité?

La difficulté de cerner le problème ne devrait pas conduire à sous-estimer son importance pour la mise-en-place de nouvelles législations ou la modification des systèmes existants.

Enfin, et pour en terminer sur le sujet, la récupération de l'aide joue un rôle central dans la perception des systèmes par les populations, les bénéficiaires potentiels. Le manque d'information, la mauvaise information sur les modalités et possibilités de récupération constituent, en effet, le facteur le plus connu en ce qui concerne les résistances à demander le revenu minimum : les arguments "ils reprendront tout aux enfants" "ce qu'ils donnent d'une main, ils le reprennent de l'autre" amènent certaines personnes à ne pas faire valoir leurs droits en matière de garanties de ressources.

3.4 LES PROCÉDURES DE RECOURS

L'introduction, à l'échelle européenne, d'un droit subjectif général à des ressources et prestations garanties suffisantes constitue l'objet de la recommandation du Conseil.

L'idée même du droit suppose l'existence d'une possibilité de recours.

La recommandation invite, explicitement, les gouvernements à organiser des modalités de recours gratuits, simples, rapides et efficaces, auprès de tiers indépendants tels que les tribunaux.

Les possibilités de recours, déjà en place, constituent, nous semble-t-il un nouvel angle d'observation des législations en matière de revenu minimum garanti.

3.5. LES SYSTÈMES CIBLÉS

A plusieurs reprises déjà, il fut question, dans ce rapport des systèmes de garantie de ressources, catégoriels. Historiquement, ces systèmes ciblés ont souvent précédé les garanties générales de ressources. Aussi est-il pertinent de parler du rôle des garanties générales par rapport aux garanties catégorielles. Selon les législations (et à l'intérieur même d'un pays) les garanties générales jouent par rapport aux systèmes ciblés un rôle tantôt complémentaire, tantôt suppletif, tantôt parallèle. L'examen du lien entre les systèmes catégoriels et les systèmes généraux constitue un nouvel aspect pour l'analyse des différentes législations. Cette analyse prendra en compte l'ensemble des systèmes catégoriels, qu'ils relèvent du régime contributif ou non-contributif.

3.5.1 Les systèmes contributifs

Basés sur le principe de l'assurance (versement d'une contribution pour couvrir un risque futur), ils constituent le fondement de toute la protection sociale. On retrouve ici les systèmes de l'assurance-vieillesse, des pensions de survie (réversion, veuve, orphelin...). Il est question aussi des revenus de remplacement pour maladie, maternité, invalidité, chômage et des dispositifs couvrant les accidents de travail et les maladies professionnelles. Pour la plupart de ces domaines, on peut relever des montants minima garantis (différents ou non pour chacun des domaines examinés).

La comparaison du lien entre ces montants réservés à des catégories sociales particulières et les montants garantis par un système général constitue un thème d'étude important pour notre propos.

3.5.2. Les systèmes non-contributifs

Les systèmes non-contributifs (ciblés ou généraux) trouvent leur origine dans les failles des systèmes contributifs. Dans la majorité des cas, ces systèmes ont été mis en place pour fournir une protection aux personnes qui n'ont pas été en mesure de participer aux systèmes contributifs par défaut d'intégration professionnelle. L'inventaire progressif des groupes sociaux mal protégés a amené les pays à prendre des dispositions particulières à leur égard. On

distingue deux types de systèmes non-contributifs suivant qu'ils sont liés ou non à un contrôle des ressources propres.

3.5.2.1. Les systèmes ciblés non-contributifs non liés à un contrôle des ressources propres.

Dans la majorité des cas, ce type de garanties concerne exclusivement les personnes retraitées, invalides ou handicapées. Elles peuvent, dans certains pays, être étendues à des personnes prenant en charge des proches âgés ou gravement handicapés. Certains systèmes prévoient une garantie de ressources, inconditionnelle, pour les femmes enceintes non-actives et pour les familles mono-parentales.

Certains systèmes de prestations familiales garanties trouvent aussi leur place dans ce groupe.

3.5.2.2. Les systèmes ciblés non-contributifs liés à un contrôle des ressources propres.

Ces systèmes -plus nombreux que les précédents- prévoient, outre un contrôle des ressources, des conditions d'accès particulières.

Ces types de garanties concernent des groupes sociaux différents selon les Etats-membres. On peut citer ici les garanties pour les ménages mono-parentaux, les femmes célibataires approchant l'âge de la retraite, les épouses de prisonniers, les victimes de guerre...

Les chômeurs non-indemnisés (en fin de droit notamment) peuvent également, dans certains Etats-membres bénéficier de prestations particulières. Il en va de même pour les jeunes chômeurs à la recherche d'un premier emploi.

Ces différentes garanties de ressources sont souvent assorties de programmes de réinsertion professionnelle à l'intention des bénéficiaires en âge d'activité et dont l'état de santé le permet. Ces programmes peuvent comprendre des recyclages, une formation en cours d'emploi, des stages professionnels...

Il arrive que ces différentes mesures soient assorties de compléments de ressources, versées par des budgets particuliers (Administration de l'emploi, Education Nationale...)

On peut assimiler cet ensemble de mesures à des garanties de ressources. Toutefois, ceci implique une nécessité impérative de les évaluer avec les mêmes critères que ceux qui seront utilisés pour l'analyse des systèmes généraux de garantie.

3.5.3 Les garanties introduites par les programmes gouvernementaux consécutifs à la crise économique.

Mentionnons dans ce paragraphe l'ensemble des dispositions relatives à la retraite anticipée qui peuvent selon les Etats, être limitées ou non à des catégories professionnelles particulières: métallurgistes, mineurs, agriculteurs...). Dans certains cas, ces dispositifs viseront à favoriser la retraite des travailleurs âgés au profit des jeunes à la recherche d'un emploi.

Citons aussi les dispositions visant à promouvoir la création d'entreprises par les chômeurs ou par les personnes à revenus très modestes.

Dans la mesure où ces dispositions entendent encourager l'intégration professionnelle des personnes concernées, on ne peut les ignorer dans une analyse sur les garanties de ressources.

3.6 MONTANTS MINIMAUX ET AUTRES INDICATEURS EN MATIÈRE DE POLITIQUES SOCIALES

Les montants garantis par les différentes législations ont été fixés en tenant compte d'un certain nombre d'indicateurs sociaux et économiques (salaire minimum, prestations minimales en matière de sécurité sociale,...).

L'ajustement des montants garantis se fait souvent en référence à ces indicateurs. Aussi, il nous paraît indiqué de faire l'analyse du rapport entre le niveau effectif des revenus garantis et un certain nombre d'indicateurs économiques et sociaux, tels le salaire minimum, les rentes minimales, le revenu moyen disponible, le budget des ménages. L'analyse serait réalisée pour l'ensemble des Etats-membres et permettrait des comparaisons objectives entre les niveaux des garanties.

Cette analyse permettrait en outre:

- * *une comparaison entre le niveau de vie garanti par le système et le niveau de vie général du pays ou de la région considérés,*
- * *des comparaisons entre les niveaux de vie des bénéficiaires et des non-bénéficiaires dans certaines catégories de la population (rentiers, familles monoparentales, chômeurs,...)*

Le manque d'informations fiables, observé dans certaines régions d'Europe, et les difficultés méthodologiques inhérentes à ce type de travaux de comparaison ne faciliteront pas la tâche des experts. Cependant, nous estimons que l'enjeu en vaut la peine.

Chapitre 4. L'analyse de la convergence des systèmes

Au cours de ce dernier chapitre, nous allons d'abord examiner les statistiques que chacun des experts devra collecter au niveau national concernant les bénéficiaires. Cette collecte des informations englobera également l'enregistrement des changements, dans le temps, des nombres et des caractéristiques des bénéficiaires dans les différentes catégories des populations retenues ainsi qu'un niveau global.

La deuxième partie du chapitre est réservée à l'examen des questions suscitées par l'objectif majeur de la recommandation, la promotion d'un processus amenant les autorités nationales à combler les éventuelles lacunes des systèmes de revenu garanti (généraux ou ciblés) existants.

L'analyse de l'ensemble de ces informations, par le réseau, permettra, par contraste, de mieux comprendre le fonctionnement des systèmes de garanties de ressources dans les différents pays.

Les statistiques concernant les bénéficiaires

4.1 LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

Mesurer le volume global d'une garantie de ressources pour une population donnée implique la connaissance d'un certain nombre d'informations relatives au nombre de bénéficiaires. Pour ce type de statistiques, il importe de ne pas confondre les données relatives aux entités domestiques et celles concernant les personnes vivant dans ces entités.

Les chiffres bruts ont, ici, peu de signification. Ils prennent davantage de signification par comparaison avec des données sur l'ensemble du pays: nombre total de ménages et d'habitants du pays.

La composition des groupes bénéficiaires peut être différente de la structure générale de la population sur des variables comme:

- l'âge,
- le sexe,
- le statut professionnel (à la recherche d'un travail, indépendant,

- chômeur indemnisé, demandeur d'emploi non indemnisé, retraité, invalide, handicapé,..),
- la taille et la composition des ménages,..

Parallèlement aux comparaisons entre les caractéristiques des bénéficiaires et la population totale, il faudra rassembler des informations sur:

- les modifications dans les entités/ communautés de bénéficiaires (entrées /sorties),
- la durée réelle des périodes d'indemnisation,
- le volume des montants versés,
- le coût global de la garantie.

L'ensemble des informations sera collecté de manière récurrente de manière à cerner les changements et permettre des comparaisons intégrant l'espace et le temps.

4.2 LES MODIFICATIONS DES GROUPES BÉNÉFICIAIRES .

Le travail d'analyse ne se limitera pas à une comptabilité des bénéficiaires. Tous les changements internes aux groupes de bénéficiaires, les analyses sur les raisons des modifications dans les groupes bénéficiaires ne peuvent échapper à l'examen minutieux des experts. Les paragraphes suivants sont consacrés à un inventaire des différents facteurs susceptibles d'influencer les entrées et sorties dans les garanties.

4.2.1 Les modifications dans les réponses aux demandes d'aide

Les informations collectées⁶ devront permettre de répondre à des questions sur les modifications dans les groupes de demandeurs d'aide et sur les réponses différentielles réservées aux demandes.

- *Y-a-t-il des catégories de population à qui le bénéfice de la loi est refusé? Quelles sont ces catégories? Quelles sont les circonstances qui motivent le refus? Ces catégories restent-elles stables dans le temps? Quels sont les changements qui s'opèrent? (On peut envisager d'observer la situation à des moments différents, par exemple: en début et fin de chaque année. Il deviendra possible ainsi de faire état du changement ou de la stabilité.)*

⁶Rappelons qu'il n'est pas prévu que les experts produisent l'information. Leur tâche se limite à ramasser l'information là où elle se trouve. Ils peuvent, tout au plus, stimuler la production de l'information.

- Dans les cas de changements au niveau des législations et des dispositions réglementaires en matière de revenu minimum garanti, quels sont les effets que l'on peut observer dans les différents groupes de bénéficiaires (personnes âgées, jeunes sans emploi, adultes sans emploi, chômeurs de longue durée, etc.)?

4.2.2 Les augmentations et diminutions du nombre de bénéficiaires

Un certain nombre de facteurs déterminent l'augmentation et la diminution du nombre des bénéficiaires d'un revenu minimum garanti. On peut distinguer des facteurs extérieurs au programme et des facteurs inhérents à la législation elle-même.

4.2.2.1 Augmentations en raison de facteurs extérieurs aux législations.

Parmi ces facteurs, on peut citer certaines modifications conjoncturelles comme une augmentation du nombre de chômeurs suite à des fermetures d'entreprises, une augmentation de la durée du chômage, des événements politiques comme une vague de retours au pays de ressortissants nationaux ou l'accueil d'un groupe massif de réfugiés politiques, ou encore des phénomènes d'ordre social comme une augmentation du nombre des ménages monoparentaux.

4.2.2.2 Augmentation en raison de facteurs inhérents aux législations

- Des changements dans les critères d'accès à la garantie permettent de toucher des bénéficiaires antérieurement exclus.
- Des suppressions d'autres allocations sociales spéciales peuvent amener les bénéficiaires de ces allocations à demander le bénéfice de la garantie.
- Une application plus stricte ou même une modification des règles régissant certains domaines de la Sécurité Sociale (p.ex. l'assurance-chômage) peut exclure certaines personnes du champ et les contraindre à demander un revenu minimum garanti.

4.2.2.3 Diminution en raison de facteurs indépendants des systèmes

Les facteurs conjoncturels, sociaux ou politiques qui peuvent être à l'origine de l'augmentation du nombre de demandeurs peuvent également agir en sens inverse et diminuer le nombre de demandeurs: ainsi une reprise d'activité diminuera le nombre de chômeurs, une accalmie politique permettra une stabilisation dans l'arrivée de réfugiés ou dans le retour de ressortissants nationaux, etc.

4.2.2.4 Diminution en raison de facteurs inhérents aux systèmes

- Une amélioration du système de Sécurité sociale, une augmentation du montant des allocations sociales peut amener un certain nombre de personnes à se

situer au-dessus du seuil minimum garanti et les exclure du bénéfice de ce système.

- L'introduction de programmes de réinsertion professionnelle amène certaines personnes à en bénéficier et à percevoir des allocations en provenance d'une autre source.

Les questions politiques

4.3. LE CHOIX DES PRIORITÉS

Un certain nombre de facteurs influenceront les Etats-membres dans cette prise de décision. C'est de ces facteurs (qu'il ne faudra pas négliger dans la collecte d'information) que nous allons traiter dans les paragraphes suivants. Le premier facteur déterminant sera le coût financier immédiat et à long terme de la mesure. Ce facteur n'en sera pas pour autant décisif. D'autres éléments plus qualitatifs et plus difficiles à mesurer influenceront les prises de décision.

Nous citerons entre autres:

- *la popularité de la mesure en elle-même*
- *la popularité des groupes sociaux auxquels les Gouvernements voudraient l'étendre: certains groupes sociaux attirent la sympathie, d'autres suscitent l'hostilité*
- *les problèmes administratifs posés par l'extension de la mesure à certains groupes de la population*
- *les controverses politiques au sujet de certains groupes sociaux (les immigrés p.ex.)*
- *la crainte de conséquences sociales défavorables.*

Notons aussi que certaines catégories très populaires en englobent d'autres qui le sont moins. L'aide prise en faveur des uns peut entraîner l'assistance des autres.

Les paragraphes suivants seront consacrés à l'évocation de ces différents groupes sociaux. Nous commencerons par ceux qui ont le plus de chances de bénéficier de priorités en matière d'instauration ou d'extension des systèmes de garantie de ressources.

Ensuite, nous parlerons des groupes qui suscitent des appréhensions quant aux conséquences sociales de la mise-en-place d'un système de garantie de ressources. Enfin, il sera question des groupes qui risquent de ne pas être pris en considération⁷.

4.3.1 Les groupes prioritaires

4.3.1.1 Les personnes âgées.

Dans le cadre d'une politique sociale, il semble naturel d'accorder une priorité à ce groupe. Il s'agit d'un groupe dont les besoins financiers sont relativement stables car il existe peu de chances que leur situation se modifie dans le temps. Ces personnes ne sont, en effet, plus en âge de travailler. Il faut noter aussi que l'opinion publique est bienveillante à leur égard. Les mesures d'assistance à ce groupe seront donc bien accueillies. Trois questions peuvent servir de base à une réflexion sur les garanties de ressources en faveur de ce groupe:

- *Quels sont les droits en matière de garantie de ressources offerts aux personnes âgées -en début d'année-⁸?*
- *Toutes les personnes âgées ont-elles été admises au bénéfice de la loi en cours d'année? Certaines ont-elles été exclues?*
- *Dans ce cas, quels étaient les critères de sélection (ou d'exclusion)? L'âge? Le fait de vivre seul? D'autres critères?*

4.3.1.2 Les handicapés physiques ou mentaux

Ce groupe fera lui aussi l'objet de choix sociaux prioritaires. Il requiert une assistance à long terme et il ne peut être question de disponibilité pour le travail.

⁷De ce point de vue, il serait intéressant que les correspondants d'Etats-membres où les garanties ont été étendues à de tels groupes puissent communiquer dans leurs rapports nationaux, les solutions adoptées et appliquées pour dépasser les controverses. Une communication sur les mesures de prévention des réactions négatives et sur l'efficacité de ces mesures serait particulièrement utile.

⁸Nous rappelons ici qu'il est prévu de recueillir des données à intervalles réguliers de manière à permettre l'observation des changements. Le recueil d'informations pourrait être fait en début et fin d'année.

L'opinion publique a également une attitude favorable à l'égard des mesures d'aide pour ce groupe.

Voici quelques questions à examiner en ce qui concerne ce groupe:

- *Quels étaient les droits à une garantie de ressources offerts aux handicapés physiques et mentaux -en début d'année-?*
- *Certains d'entre eux ont-ils pu être admis au bénéfice de la garantie en cours d'année?*
- *Si c'est le cas, quel a été le degré d'incapacité physique ou mentale requis pour pouvoir bénéficier de la loi?*
- *Y-a-t-il d'autres critères?*
- *Les personnes moins sévèrement handicapées, dont l'aptitude à trouver et garder un emploi est cependant amoindrie, ont-elles le droit à une garantie de ressources?*
- *Existe-t-il des programmes de réhabilitation ou de formation pour les personnes gravement ou partiellement handicapées (du point de vue physique ou mental)?*
- *D'autres mesures ont-elles été instaurées pour faciliter à ces personnes l'accès à un emploi stable?*
- *Ces programmes ont-ils été évalués? Quelles sont les conclusions de ces évaluations?*

4.3.1.3 Les personnes prenant en charge de grands malades ou handicapés

Un certain nombre de personnes (leur nombre augmente dans plusieurs pays) se trouvent dans l'impossibilité de travailler parce qu'elles soignent une personne âgée impotente, un enfant ou un adulte handicapé (physiquement ou mentalement). Les personnes qui se trouvent dans cette situation ne peuvent pas prétendre au chômage parce qu'elles sont indisponibles pour le marché du travail).

Il s'agit d'un groupe qui risque de ne bénéficier d'aucune priorité, non pas en raison de problèmes particuliers qu'il pourrait poser, mais parce qu'on risque de l'oublier facilement.

A ce sujet, on pourrait poser les questions suivantes:

- *Quels sont les droits à une garantie de ressources offerts à ces personnes - en début d'année -?*
- *Des mesures ont-elles été prises à l'égard de ces personnes en cours d'année afin de leur permettre de bénéficier d'une garantie de ressources?*
- *Si oui, quels sont les critères d'accès à ces garanties?*

4.3.1.4 Les personnes en maladie pour une courte durée.

On peut suspecter l'existence de groupes de salariés non couverts par la Sécurité Sociale (ou une assurance contractée par l'employeur) pour des absences au travail en raison d'une maladie de courte durée.

Etant donné qu'il est facile de prouver médicalement une incapacité de travail, ces personnes ne posent pas un problème particulier. Dans certains

pays, elles bénéficient de prestations sociales, sous réserve des conditions relatives aux ressources.

Pour les travailleurs indépendants, ce problème se pose de manière plus aiguë. Nous ne l'aborderons pas ici mais dans un paragraphe où nous traiterons des travailleurs indépendants (cfr annexe 3).

Deux questions pour ce groupe:

- *Trouve-t-on -en début d'année- des salariés restés sans ressource pendant un congé de maladie de courte durée?*
- *Des dispositions en vue de leur garantir des ressources ont-elles été prises en cours d'année?*

4.3.1.5 Retour au pays de ressortissants nationaux

Ce groupe peut être divisé en deux sous-groupes:

Tout d'abord, il y a le groupe des ressortissants nationaux rapatriés en raison de troubles politiques ou autres événements importants dans le pays d'accueil. Certains auront perdu tous leurs biens (ou auront dû laisser tout sur place) et se trouveront sans ressource.

Il existe probablement à leur égard un sentiment de responsabilité nationale, mais il peut aussi y avoir des craintes que certains ne deviennent dépendants de l'aide sociale.

En second lieu, on trouve, dans tous les Etats-membres, des ressortissants qui reviennent individuellement, de leur plein gré. Ceux-ci sont généralement en mesure de subvenir à leurs besoins. Toutefois, il est possible qu'ils soient ultérieurement dans une situation de besoin et soient exclus du bénéfice d'une garantie de ressources en raison d'une durée de séjour insuffisante.

Plusieurs questions doivent être examinées dans ce contexte:

- *Quels droits à une garantie de ressources sont offerts aux ressortissants rapatriés au début de l'année?*
- *Ces ressortissants rapatriés ont-ils vu leurs droits à une garantie de ressources se modifier en cours d'année?*
- *L'ont-ils été tous ou seulement quelques-uns? Dans ce cas, quels sont les critères qui ont été retenus pour les sélectionner?*
- *Existe-t-il des programmes gouvernementaux ou non mis en place pour venir en aide à ces personnes et permettre leur réinstallation et un retour progressif à l'autonomie?*
- *Ces programmes ont-ils été évalués?*
- *Quelles ont-été les conclusions de ces évaluations?*
- *Existait-il en début d'année des conditions de durée de résidence qui excluaient du droit à une garantie de ressources les ressortissants du second groupe?*
- *Ces règles ont-elles été modifiées en cours d'année ?*

4.3.2. Les groupes qui soulèvent des réserves

4.3.2.1 Les chômeurs

Nous évoquons ici le premier groupe qui suscite des craintes quant aux retombées sociales dès lors qu'il pourrait émarger à une mesure de garantie de ressources.

Par ailleurs, le fait de laisser ces personnes et leur famille dans l'indigence risque d'entraîner également des problèmes sociaux.

Pour une bonne analyse de la situation, il y a lieu de distinguer quatre sous-groupes:

Les chômeurs âgés de moins de 18 ans

De nombreux jeunes quittent l'école avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans et risquent ainsi de se retrouver sans emploi.

On rencontre beaucoup d'objections à étendre la garantie de ressources à ce groupe, principalement parce que la responsabilité des parents à l'égard de ces jeunes continue à être engagée et qu'il ne peut être question de les inciter à quitter le foyer parental. En plus, il faudrait éviter de susciter prématurément, chez ces jeunes au seuil de la vie professionnelle, des habitudes d'assistés.

Mais, on trouve aussi des arguments favorables à l'octroi d'un revenu garanti à ce groupe d'âge.

Bien qu'il soit raisonnable de subordonner une garantie de ressources -pour les jeunes de cet âge - à la participation à une formation ou à un programme améliorant leurs chances de trouver un emploi, il n'est pas certain que l'on puisse garantir à tous et à tout moment un programme adapté à leur situation. Les jeunes gens sans emploi et sans revenu, surtout ceux qui ont des raisons valables de vivre de manière indépendante, seraient alors exposés à de nombreuses influences négatives comme la violence, la délinquance, les drogues et la prostitution masculine et féminine.

Ce thème suscite un certain nombre de questions:

- Les chômeurs de moins de 18 ans bénéficient-ils en tant que tels d'un quelconque revenu, en début d'année?
- Sous quelle forme? Était-ce une assurance chômage, une aide à la formation, une aide sociale? Autre chose?
- En cours d'année, des modifications sont-elles intervenues en ce qui concerne une attribution de revenus aux moins de 18 ans?
- Si c'est le cas, quelle est la forme actuelle de cette aide?
- Quelles sont les conditions qu'ils doivent remplir pour pouvoir prétendre, à titre personnel, à un tel revenu? Des changements sont-ils intervenus en cours d'année?
- S'ils ne bénéficient d'aucun revenu propre, sont-ils pris en compte lors de la fixation du montant de revenu garanti pour leur famille ou ménage?

- Ces règles ont-elles été modifiées en cours d'année?*
- *Existe-t-il des programmes conçus pour favoriser leur intégration professionnelle?*
 - *Ces programmes ont-ils fait l'objet d'une évaluation? Quelles en ont-été les conclusions?*
 - *Existe-t-il des études traitant des effets -à court et à long terme- sur ces jeunes et leurs familles, du manque de ressources pendant la période de chômage ?*

Les jeunes chômeurs entre 18 et 25/30 ans

Les chômeurs de longue durée

Ces deux catégories se confondent. Toutefois, elles présentent à certains égards des problèmes différents.

- Les jeunes adultes sans emploi, dont beaucoup ne sont pas mariés, n'ont probablement pas eu l'occasion de travailler et d'acquérir ainsi des droits à la Sécurité Sociale.
- Les chômeurs de longue durée, en revanche, ont souvent des charges familiales. Ils ont été couverts par la Sécurité Sociale, mais ont ensuite épuisé leurs droits.

Pour les uns et les autres existe la crainte que le versement ou la prolongation d'une aide régulière n'empêche le retour au travail. Les craintes s'atténuent dans les cas où l'aide est associée à un programme de réinsertion professionnelle.

En outre, les chômeurs de longue durée risquent, plus que les autres d'être délaissés par les employeurs. Ces derniers leur préfèrent souvent un employé disposant d'une expérience professionnelle plus récente.

Une série de questions se posent ici:

- *Quels droits à une garantie de ressources étaient accordés en début d'année aux jeunes adultes chômeurs? Etaient-ils différents des droits accordés aux chômeurs de longue durée? A partir de quel âge relevait-on une différence?*
- *Comment définit-on la notion de "longue durée" en matière de chômage? Quels droits à une garantie de ressources étaient accordés en début d'année aux chômeurs de longue durée (selon la définition)?*
- *S'ils n'avaient pas droit à une garantie de ressources, l'un ou l'autre de ces groupes ont-ils vu leurs droits en cette matière se modifier en cours d'année?*
- *Quelles sont les conditions d'ouverture du droit pour ces groupes: nécessité de prouver qu'ils sont disponibles pour le travail et ont activement recherché un emploi ? A la condition de participer à un programme formel de réinsertion professionnelle?*
- *Dans ce dernier cas, quel a été le niveau de l'allocation payée pour participer à ce programme? Etait-elle supérieure ou inférieure à la garantie générale de ressources?*
- *Les personnes en attente d'être admises à un tel programme (il est possible qu'il n'y ait pas de place) ont-elles droit à un revenu garanti?*

- Un revenu garanti est-il accordé aux personnes qui ne trouvent pas d'emploi au terme du programme?
- Les différents programmes de réinsertion professionnelle ont-ils fait l'objet d'une évaluation? Quelle en est l'efficacité?
- Existe-t-il des études traitant des effets - à court et long terme - de la carence partielle ou totale de ressources, pour le chômeur et sa famille.
- Si le seul travail disponible est mal rémunéré, existe-t-il des allocations qui porteront ce revenu au niveau des ressources garanties? Qui peut prétendre à ces allocations?

Les chômeurs âgés

En période de forte récession, il est possible que les chômeurs âgés bénéficient de l'assurance sociale ou d'aides analogues durant une période plus longue que les chômeurs jeunes.

Ils seront probablement moins sollicités que les chômeurs jeunes pour des programmes de réinsertion professionnelle, mais davantage poussés vers des mesures favorisant la retraite anticipée.

Cette catégorie nous suggère plusieurs questions:

- A partir de quel âge est-on considéré comme chômeur âgé?
- Quels droits à une garantie de ressource sont prévus pour ces personnes, au début de l'année?
- Le bénéfice de la garantie de ressources a-t-il été étendu à cette catégorie dans le courant de l'année?
- Ce bénéfice est-il subordonné à des conditions particulières, lorsqu'il s'agit de cette catégorie sociale? Quelles sont ces conditions? Ont-elles été modifiées en cours d'année?
- Des programmes de réinsertion professionnelle sont-ils prévus pour les chômeurs âgés?
- Ces programmes ont-ils fait l'objet de travaux d'évaluation? Quelles en sont les conclusions?
- Ce groupe est-il encouragé à prendre une retraite anticipée? Si oui, quelles sont les allocations offertes? Ces allocations sont-elles supérieures ou inférieures aux montants fixés pour une garantie générale de ressources?

4.3.2.2 Les familles monoparentales

Si le seul critère de choix était la pauvreté, les familles monoparentales, avec enfants à charge, bénéficieraient à coup sûr de la plus haute priorité en matière d'attribution d'une garantie de ressources.

Toutefois, il existe à leur égard un certain nombre de réserves de la part des gouvernements:

- Une garantie de ressources pourrait encourager l'augmentation de familles à parent unique.
- Elle pourrait aussi diminuer la responsabilité du parent absent ou de la famille au sens large, par rapport au parent seul et à ses enfants.
- Elle pourrait entraîner une dépendance de longue durée en raison de la

présence d'enfants et de l'impossibilité qui en résulte d'accepter un emploi rémunéré.

Les questions que l'on peut poser concernant ce groupe seraient les suivantes:

- *Quels sont les droits des familles monoparentales à une garantie de ressources, en début d'année?*
- *Le système général de ressources garanties a-t-il, dans le courant de l'année, été étendu aux mères seules? Aux pères seuls? Si non, pour quelles raisons: le coût de l'extension? La crainte des conséquences sociales? Existe-t-il des études ou d'autres travaux qui pourraient montrer dans quelle mesure ces craintes sont fondées?*
- *Quels sont les droits pour un parent isolé - vivant dans une famille - et désireux de créer son propre foyer?*
- *Des changements de législations sont-ils intervenus dans le courant de l'année?*
- *Y-a-t-il des droits particuliers pour les mères/pères seuls dont le conjoint est hospitalisé de longue durée ou emprisonné? Y-a-t-il eu des modifications au cours de l'année?*
- *Quelles sont les mesures prises afin que l'enfant soit pris en charge par le parent absent et quelle est leur efficacité?*
- *Les allocations de revenu garanti aux parents isolés sont-elles limitées dans le temps? Quelle est la durée fixée? Comment les familles monoparentales sortent-elles du programme: réconciliation, accord sur la prise en charge, mariage, remariage, cohabitation, etc.?*
- *Les règles fixées pour l'octroi de l'aide constituent-elles une stimulation ou un découragement des efforts en vue de conquérir l'autonomie? Ces règlements ont-ils été modifiés, en cours d'année?*
- *Existe-t-il des programmes de formation ou d'information qui permettent aux parents isolés de se préparer à une vie indépendante?*
- *Existe-t-il des programmes de formation spécialement destinés aux mères seules afin qu'elles puissent bénéficier d'une rémunération convenable provenant d'un emploi stable? Ces programmes ont-ils fait l'objet d'une évaluation? Quels en sont les résultats?*
- *Existe-t-il des modes de garde à des prix abordables pour faciliter le travail des parents isolés?*
- *Existe-t-il, pour les parents isolés, des allocations destinées à compléter une rémunération insuffisante (travail salarié ou indépendant)?*

4.3.2.3 Les indépendants

On retrouve des indépendants dans tous les groupes que nous avons énumérés jusqu'à présent.

En raison de l'insuffisance de leur couverture sociale, même dans les pays où les mesures à leur égard sont relativement complètes, les indépendants constituent de toute évidence une catégorie à intégrer au bénéfice d'une garantie de ressources.

Toutefois, il n'est pas certain qu'ils seront considérés comme un groupe prioritaire. Il est possible aussi qu'ils ne bénéficient que d'une garantie partielle en raison des difficultés administratives que pose l'examen de leur situation du point de vue des conditions d'ouverture du droit et des

conditions de ressources.

L'annexe 3 traitera plus longuement du problème des indépendants. Voici cependant quelques questions concernant ce groupe:

- *Quels sont les droits à un revenu minimum garanti offerts, au début de l'année, aux indépendants?*
- *Les indépendants ont-ils été inclus dans les catégories bénéficiaires, au cours de l'année? Tous? Certains seulement? Pour tous les risques? Pour certains risques?*
- *Quels sont, selon les responsables de la Sécurité Sociale, les problèmes particuliers soulevés par l'admission des indépendants à une garantie de ressources? Là où le bénéfice en est accordé aux indépendants, comment les problèmes ont-ils été résolus?*
- *Quelle est la situation des personnes qui ont travaillé "au noir" et sont maintenant inaptes au travail? Pourraient-elles prétendre au bénéfice d'une garantie de ressources?*

4.3.2.4 Les sans-abri et les nomades.

Quoique très différents, ces deux groupes présentent une caractéristique commune: il s'agit de groupes de personnes qui n'ont pas d'adresse fixe. Chaque groupe peut être lui-même divisé en deux sous-groupes. Chez les sans-abri, on trouvera

- des personnes qui ont récemment perdu leur foyer à la suite de problèmes familiaux, de difficultés à payer leur loyer ou à rembourser leurs crédits,
- d'autres ont pu commencer sur cette voie mais vivent maintenant de façon quasi permanente dans les rues ou vagabondent dans la campagne.

Pour les nomades, il y aura un premier groupe (le plus important) de personnes dont la vie de nomade est un héritage culturel, vieux de plusieurs siècles. Les gitans, par exemple, font partie de ce groupe. A côté de ce groupe, on trouve des groupes de personnes dont le nomadisme est récent et ne représentera probablement qu'un phénomène de courte durée. On pense ici à des exemples comme les convois de hippies au Royaume-Uni.

Les sans-abri rencontreront beaucoup de difficultés pour conserver un emploi stable et aussi pour suivre une formation professionnelle tant qu'ils n'auront pas de toit.

Les principaux groupes nomades devraient normalement pouvoir se suffire à eux-mêmes mais pourraient cependant souffrir de difficultés économiques de courte durée.

Pour les groupes dont le nomadisme est moins affirmé, on ne peut encore tirer aucune conclusion claire quant à leurs comportements professionnels. Chacun de ces sous-groupes soulève, pour les autorités, des problèmes administratifs en ce qui concerne l'estimation et le paiement de l'assistance sociale.

Pour ces catégories, on s'intéressera aux questions suivantes:

- Tous - ou certains de ces groupes - ont-ils accès à une garantie de ressources -au début de l'année- ?
- Certains ont-il pu y accéder dans le courant de l'année?
- Les sans-abri et les nomades doivent-ils remplir des conditions particulières (non applicables aux autres demandeurs) pour pouvoir bénéficier d'une garantie de ressources?
Par exemple: paiements effectués seulement par certains bureaux d'aide sociale.
- Les effets de telles dispositions ou conditions ont-ils fait l'objet d'une évaluation? Quels en ont-été les résultats?
- Existe-t-il des programmes pour le relogement ou la réinsertion des sans-abri? Ces programmes ont-ils été évalués? Quelles en sont les conclusions?
- Y-a-t-il des programmes spécialement conçus pour les besoins des nomades? Ces programmes ont-ils été évalués ? Avec quels résultats?

4.3.2.5 Les personnes qui n'ont pas la nationalité du pays de résidence.

Il faut considérer ici les ressortissants d'un Etat-membre et les personnes originaires d'un Etat non communautaire. La situation des uns et des autres présente de nombreux problèmes.

La Recommandation du Conseil propose d'étendre le droit à une garantie minimale de ressources à toutes les personnes résidant sur le territoire d'un Etat-membre conformément aux dispositions nationales et communautaires en la matière. Elle évite, en particulier, de donner l'impression de mettre en question les lois sur l'immigration qui régissent le traitement des ressortissants de pays non-membres. On y trouve aussi des questions sur les lois communautaires actuelles en matière de droits à l'aide sociale des ressortissants d'un Etat de la communauté. Ces questions pourraient être clarifiées dans le cadre du programme " garantie de ressources ".

Il sera important d'enregistrer tout changement apporté au traitement de l'un ou l'autre groupe et de rassembler des informations sur l'effet des règlements actuels et de tout changement de ceux-ci:

- Quelle était -en début d'année- la situation légale des ressortissants des pays de la CEE en ce qui concerne leurs droits à une garantie de ressources?
Quelle était la situation des personnes originaires d'un Etat non-membre de la CEE?
- Quelles ont-été, le cas échéant, les modifications des lois et pratiques nationales en ce qui concerne l'accès à une garantie de ressources?
- Existe-t-il des rapports (d'instances gouvernementales ou non) traitant des raisons des choix des politiques adoptées? Y-a-t-il des rapports traitant de l'impact sur les ressortissants CEE et non CEE des règlements actuels ou des effets escomptés par un changement de ces réglementations?

4.4 L'ADOPTION (TAKE UP) DE LA GARANTIE DE RESSOURCES

Un droit à une garantie de ressources perd tout son sens si les personnes dans le besoin en ignorent l'existence ou si d'autres facteurs les empêchent de faire valoir ce droit.

L'objectif, par conséquent, est d'amener les personnes auxquelles le droit est reconnu à le faire valoir.

Il n'est pas facile d'obtenir des informations sur ce point car un certain nombre de pays européens n'ont jamais eu de données officielles sur le thème, ni mêmes d'études indépendantes.

Suite à la recommandation du Conseil, il conviendrait de stimuler la production de telles informations durant les cinq années du programme de suivi.

Ces informations pourraient s'articuler autour des questions suivantes:

- *Des mesures ont-elles été prises par le gouvernement afin d'informer la population sur l'existence d'une garantie de ressources, sur les conditions pour y prétendre, sur la façon d'introduire une demande etc?*
- *D'autres organisations, telles que des collectivités locales, des centres privés d'information et de consultation, des groupes d'action sociale, des groupes de bénévoles participent-elles à la diffusion de l'information sur le droit à une garanti de ressources? Existents-ils des informations sur le public touché par ces organisations?*
- *En plus du manque d'information, d'autres facteurs ont-ils été identifiés comme des freins à faire valoir ses droits p.ex. les procédures pour l'obtention des allocations, l'enquête sur les ressources, la façon dont les autorités responsables traitent les demandeurs, l'obligation faite aux proches de rembourser l'allocation, etc.? A-t-on pris des mesures pour dépasser ces problèmes?*
- *Existe-t-il des données relatives à l'adoption des mesures par la population concernée - en début d'année-? Y-a-t-il des tableaux relatifs à l'adoption des mesures par des groupes particuliers de la population? Que peut-on conclure de ces statistiques?*
- *Le degré d'adoption de la mesure a-t-il fait l'objet d'études indépendantes? Que montrent-elles?*
- *Des études officielles ou indépendantes ont-elles été consacrées la manière de mesurer le degré d'adoption d'une disposition sociale et à la fiabilité des chiffres concernant ce problème?*

4.5 LES POSSIBILITÉS DE RECOURS

Afin de garantir aux personnes en état de besoin le respect de leurs droits à un revenu garanti, la recommandation invite les Etats-membres à instaurer des procédures de recours simples, efficaces, rapides et gratuites qui s'appuieraient sur des tiers indépendants comme les tribunaux.

- Existe-t-il une procédure de recours pour les plaintes relatives aux garanties de ressources? Répond-t-elle aux exigences d'efficacité, simplicité, gratuité et indépendance? Si non, où se situent les lacunes? Des modifications y-ont-elles été apportées en cours d'année?
- De nouvelles procédures ont-elles été introduites en cours d'année?
- Sont-elles susceptibles de répondre aux conditions énoncées ci-dessus?

4.6 La prévention du besoin et de la dépendance

4.6.1.

Autant il est important que les personnes vivant dans le besoin puissent faire valoir leurs droits, autant il est souhaitable que seule une minorité ne se trouve dans la nécessité de demander des ressources garanties. De la même façon, il est impératif que les bénéficiaires retrouvent très vite la possibilité de subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

- Existe-t-il des programmes gouvernementaux ou privés qui contribuent à prévenir la nécessité du recours à un revenu minimum garanti?

p.ex.

- * mise-en-place de garderies d'enfants à prix abordables pour permettre aux pères et mères de garder ou obtenir un emploi
- * programmes pour éviter que les gens se retrouvent sans foyer
- * services privés de conseils (guidances budgétaires, endettement)
- * conseils conjugaux et de réconciliation
- * programme de mesures pour la protection future des droits à la retraite (divorce...)
- * etc.

- Ces programmes ont-ils fait l'objet d'une évaluation? Quels en ont été les résultats?

4.6.2

Des améliorations des assurances sociales contributives pourraient diminuer les besoins en matière de garantie générale de ressources.

- En cours d'année, a-t-on apporté des modifications aux règles d'assurances sociales, susceptibles de réduire la nécessité d'une garantie de ressources?
Ex. prise en charge plus étendue des travailleurs indépendants, amélioration des points faibles des systèmes de pension afin de réduire le recours aux systèmes de garantie de personnes récemment retraitées etc.

4.6.3

Certains craignent que l'existence d'une garantie de ressources ne conduise à une dépendance de longue durée. Ce sera certainement le cas pour les personnes âgées. Il ne devrait pas nécessairement en être ainsi pour les autres groupes. Nous avons déjà dans les paragraphes précédents traité des mesures à prendre pour les handicapés, chômeurs, familles monoparentales, sans-abri... De plus, les chiffres des entrées et sorties montrent qu'il y a beaucoup de mouvements spontanés dans la population bénéficiaire.

- *A-t-on procédé à un examen des conditions d'ouverture du droit pour vérifier dans quelle mesure ces conditions pourraient encourager (ou décourager) les bénéficiaires à se rendre indépendants? Des actions ont-elles été entreprises dans ce sens au cours de cette année?(autres que celles qui existent pour les monoparentales). Quels en ont été les résultats?*
- *Des mesures ont-elles été prises pour conseiller, informer et aider juridiquement les personnes qui travaillent spontanément à retrouver leur indépendance (autres que les mesures pour les monoparentales)? Ces mesures ont-elles été évaluées? Quels en ont été les résultats?*

4.7 LA MISE-EN-APPLICATION DES PRINCIPES DE LA RECOMMANDATION DU CONSEIL

La plupart des problèmes liés aux principes ont déjà été traités. Il en reste quelques-uns:

- *Comment a-t-on appliqué le principe d'un droit subjectif individuel fondamental basé sur des besoins? Y-a-t-il eu des effets positifs? Y-a-t-il des effets non souhaités?*
- Les règles relatives à la disponibilité pour le marché du travail seront différentes d'un pays à l'autre. L'application, en une époque de chômage élevé, de règles strictes peut réduire le nombre de personnes ayant droit à une garantie de ressources à une portion congrue peu raisonnable.
 - * *Comment applique-t-on le principe de "la disponibilité active au travail"?*
- Le maintien d'autres droits sociaux sera important pour les personnes touchant une garantie de ressources.
 - * *Quelle action a été entreprise pour maintenir les droits des personnes bénéficiant d'une garantie de ressources à l'assurance-maladie ou à d'autres assurances sociales?*
exemples: une aide pour couvrir les coûts de la cotisation de base ou le paiement par l'Etat de la part patronale ou l'acceptation de crédits de cotisations ou le droit de retrancher certaines années du calcul pour le droit aux prestations etc.
 - * *Quelle a été l'efficacité de ces mesures?*
- *Existe-t-il d'autres droits sociaux diminués par le fait de toucher une allocation garantie?*

Annexe 1

Extraits du projet de recommandation
du conseil portant sur des critères
communs relatifs à des ressources et
prestations suffisantes dans les
systèmes de protection sociale

RECOMMANDE aux Etats-membres

A. de reconnaître dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, un droit subjectif général à des ressources et prestations garanties suffisantes, et d'adapter en conséquence, en tant que de besoin, selon les principes et orientations exposés ci-après, leur système de protection sociale.

B. d'organiser la reconnaissance de ce droit selon les principes généraux suivants:

1. L'affirmation d'un droit subjectif général, fondé sur le besoin.
2. L'ouverture de ce droit à toutes les personnes qui résident, en conformité avec les dispositions nationales et communautaires en la matière, sur le territoire de l'Etat-membre.
3. L'ouverture de ce droit à toutes les personnes qui ne disposent pas de ressources au moins égales à un montant déterminé, sous réserve de la disponibilité active au travail pour les personnes ayant atteint l'âge de la majorité civile et dont l'âge, la santé et la situation familiale leur permettent d'exercer une activité professionnelle.
4. L'accès à ce droit sans limitation de durée, pour autant que les conditions d'accès restent remplies et étant entendu que, concrètement, le droit peut être ouvert pour des durées limitées mais renouvelables.
5. Cette forme d'assistance est une mesure auxiliaire de la protection sociale générale.
6. L'accompagnement de ce droit par les politiques nécessaires à l'intégration économique et sociale des personnes concernées, et en particulier à leur accès automatique à la protection de la santé et à leur accès aux droits, services ou prestations, notamment en matière de logement et de formation.

C. d'organiser la mise en oeuvre de ce droit selon les orientations pratiques suivantes:

4. - Fixer, en fonction du niveau de vie et du niveau des prix dans l'Etat-membre considéré, et pour différents types et tailles de ménages, le montant des ressources estimées suffisantes à une couverture des besoins essentiels au-delà de la seule subsistance;
- fixer, le cas échéant, les montants complémentaires correspondant à des besoins spécifiques;
- se référer, pour fixer ces montants, à des indicateurs appropriés, notamment le revenu moyen disponible dans l'Etat-membre, la statistique de la consommation des ménages, ou le salaire minimum légal s'il existe;
- instaurer des modalités d'ajustement périodique de ces montants, selon ces indicateurs, pour que reste assurée cette couverture des besoins.

2. Allouer aux personnes dont les ressources, appréciées au niveau de l'individu ou du ménage, sont inférieures au montant ainsi fixé majoré le cas échéant, des montants complémentaires appropriés, une aide financière différentielle leur permettant de disposer de ce montant.
 3. Prendre les dispositions nécessaires pour que la portée du soutien monétaire ainsi accordé ne doit pas limitée par l'application des règles en vigueur dans les domaines de la fiscalité, des obligations civiles et de la sécurité sociale.
 4. Prendre toutes dispositions pour offrir aux personnes concernées un accompagnement social approprié, consistant en mesures telles que, notamment, l'accueil, l'information et l'aide judiciaire.
 5. Arrêter, à l'attention des personnes en âge et aptitude de travailler, des dispositions visant leur participation ou l'accroissement de leur participation à l'emploi ou à des actions de formation préparant la prise ou la reprise d'activité.
 6. Prendre les mesures nécessaires pour que les personnes les plus démunies soient effectivement informées de ce droit; simplifier autant que possible les procédures administratives et les modalités de contrôle des ressources et des situations relatives à l'ouverture de ce droit; organiser des modalités de recours gracieux, simples, rapides, et efficaces, auprès de tiers indépendants tels que les tribunaux.
- D. d'assurer cette garantie de ressources et de prestations dans le cadre des régimes d'assistance de la protection sociale; en déterminer les modalités, en financer le coût et en organiser la gestion et la mise en oeuvre conformément aux législations et pratiques nationales.
- E. de mettre en oeuvre les mesures prévues par la présente recommandation de façon progressive, éventuellement modulée selon des catégories d'âge, dans les 5 ans suivant son adoption.
- F. de prendre les dispositions appropriées pour recueillir une information systématique sur les modalités effectives d'accès des populations concernées à ces mesures et pour conduire une évaluation méthodique de leur mise en oeuvre et de leurs effets.

ET, A CETTE FIN, DEMANDE A LA COMMISSION

1. de stimuler et d'organiser, en liaison avec les Etats-membres, l'échange systématique des informations et des expériences et l'évaluation continue des dispositions nationales adoptées.

2. de soumettre au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social, dans les trois ans suivant l'adoption de la présente recommandation, et par la suite sur une base régulière, un rapport décrivant, à partir des informations qui lui seront fournies par les Etats-membres, les progrès accomplis et les obstacles rencontrés dans sa mise en oeuvre.

Fait à Bruxelles le,.....

Annexe 2.

Commentaires et observations portant
sur le texte de la recommandation

Guy Ménard
CEPS/instead
Université de Nancy II

Commentaires et Observations portant sur le texte de la Recommandation

Introduction et avertissement

Ce texte, à travers l'exposé des motifs, des objectifs et des moyens, contient sans nul doute une logique de démonstration et d'explication du phénomène considéré, et, partant, peut recéler des imprécisions, des manques, ou des sauts de raisonnement, par rapport aux faits eux-mêmes ou à une autre vision, en raison de sa brièveté nécessaire, de sa volonté de conviction, ou de son caractère de compromis socio-politique. Autrement dit, pour être efficace, il est construit pour permettre de donner une représentation simplifiée, et acceptable par tous, mais aussi complexe et nuancée, du problème abordé et des enjeux qui le sous-tendent (politiques, structurels, financiers ou sociologiques).

Cette observation première a guidé le choix du travail de commentaires et de critiques relatifs à la recommandation. Une analyse classique de contenu pourrait conduire à ajouter d'autres mots aux mots déjà employés, et risquerait ainsi de brouiller le message et sa logique.

Une autre présentation des commentaires (et analyse du texte) a été retenue: non plus lire et relire le texte, pour s'en imprégner et ainsi confronter les mots et les thèmes, mais, dans un premier temps, plutôt rester au plus près des mots et de la démonstration adoptés, et les transcrire en schémas ou graphiques représentatifs, le plus correctement possible, sans distinction par changement d'échelle. Ensuite, la prégnance visuelle aidant, ces figures pourront être commentées et critiquées, dans leurs articulations, leurs reliefs ou leur creux. Ainsi, semble-t-il, pourra être montré le modèle de présentation, et donc de la représentation, d'explication et de résolution de la question examinée, c'est ce qui va être tenté ci-après, en suivant pas à pas (ou paragraphe) le texte, avant d'esquisser toute synthèse ou conclusion.

Le titre de la recommandation

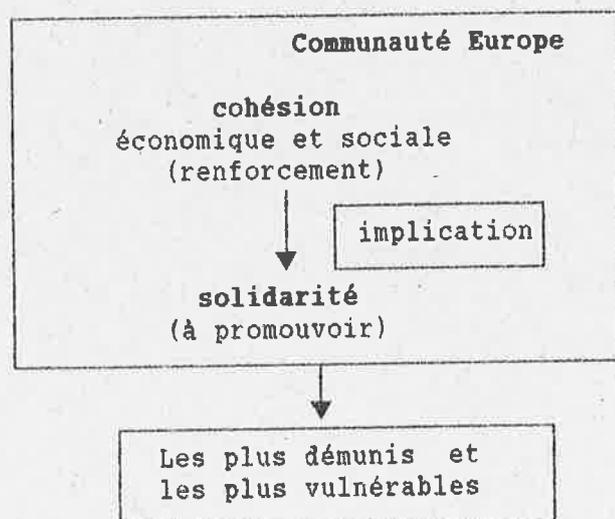
De manière presque paradoxale, ou du moins en comparaison avec d'autres titres de recommandation, le titre ici emprunte davantage au vocabulaire socio-économique, alors que sa visée ou le débat appellerait plutôt des termes socio-politiques. Ce choix de précision peut être dicté par la volonté de dédramatiser l'examen de la question traitée, ou d'entraîner plus rapidement un consensus de décision et de solution.

Dans l'ensemble, les termes sont surtout techniques: "critères", "ressources", "prestations", "systèmes". Le cadre général de résolution est donné à la fin du titre: protection sociale. Seules deux expressions évoquent l'idée de contrainte, sous forme d'adjectifs: "suffisantes" (notion de seuil), "communs" (valables pour tous les pays).

Ce titre ainsi rédigé suggère immédiatement l'urgence de la décision et de l'action, et peut laisser entendre que le débat ou l'analyse du phénomène sont clos ou peu s'en faut. La recommandation elle-même suivra-t-elle cette logique?

1er considérant

De l'affirmation de principes ou postulats
à la désignation de publics concernés



Commentaires:

- Deux principes ou postulats sont affirmés d'entrée

l'un est admis comme existant (ou obligatoire)
la cohésion doit être renforcée

Quelle cohésion? consensus social ou administratif?
unité ou lien social? de quelle nature?

l'autre, plus incertain, est à créer ou à promouvoir
la solidarité.

- Ces deux postulats sont reliés ou emboîtés:

une autre affirmation, sans doute déjà admise
déduction logique apparemment

les deux termes pourraient ainsi être disjoints, séparés.

- Est-ce à dire que la solidarité seule ne pourrait entraîner l'accord d'une action vis-à-vis des plus faibles?
s'agit-il de rendre la solidarité cohérente avec le projet de construction de l'Europe?

- La solidarité doit devenir européenne
c'est-à-dire administrative, financière, politique, et pas seulement sociale
ce qui veut dire qu'elle fait question

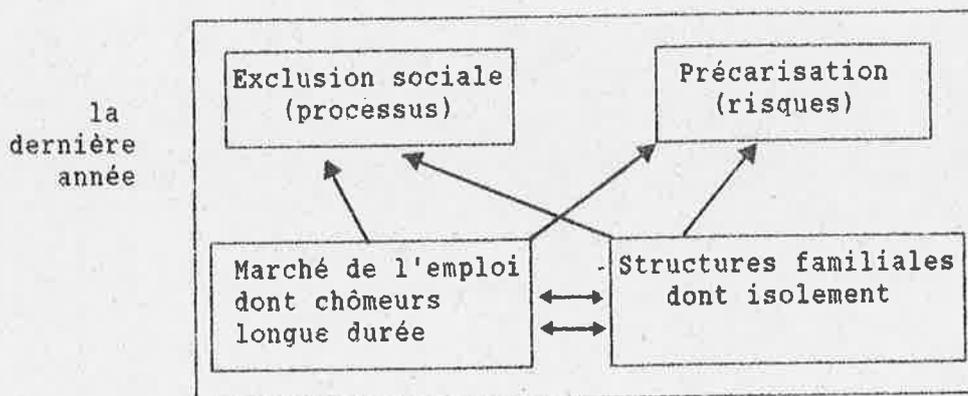
le titre masquait le débat qui transparait ici.

- Quant aux publics désignés, il est impossible de le nommer d'un terme unique. Mais le refus d'employer le mot pauvreté résulte sans doute de la difficulté à dire "les pauvres" (trop vague) et de la volonté de revenir à un vocabulaire plus précis ou technique en parlant de plusieurs publics-cibles pour montrer l'ampleur de la question. Et en ne retenant que deux catégories ou synonymes, deux critères sont suggérés: le manque ou le besoin d'une part, et la vulnérabilité ou la fragilité d'autre part. Sociale ou économique, la question ou la qualité demeure volontairement.

2e considérant

Ces publics existent réellement et structurellement

Evolution - augmentation ou accroissement
- extension ou diversification



Commentaires:

- Explication et dramatisation sont ici mêlées:

dramatisation - 2 notions importantes: le temps et le nombre
- accessoirement: les formes des phénomènes
(extension - diversification)

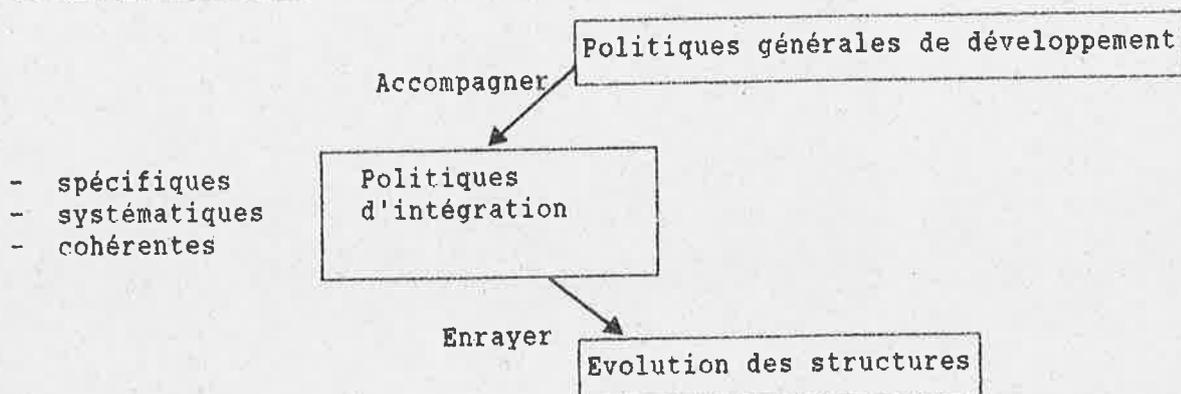
explication - les termes techniques ou économiques se multiplient
(processus d'exclusion - risque de précarisation, etc.)
ils désignent et en même temps ils justifient
- la logique retenue montre le caractère inéluctable:
conjugaison et enchaînement
- il n'y a pas une seule explication: tout est mêlé,
l'économique et le social.

- Le raisonnement reste apparemment déductif

- Les conclusions implicites sont claires
- les situations ne sont pas simples, les publics nombreux
- il y a nécessité et urgence.

3e considérant

Du développement à l'intégration

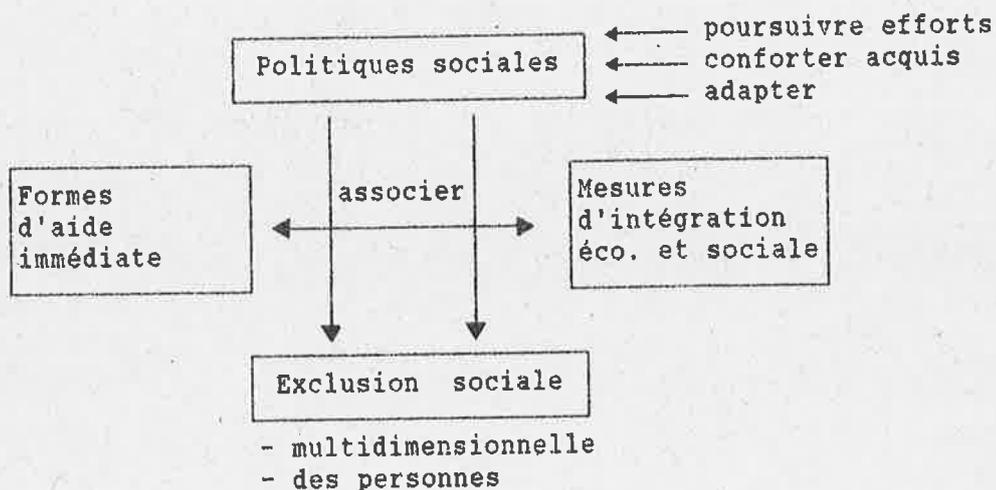


Commentaires:

- après les mécanismes complexes et les publics divers, retour aux politiques, et affirmation de cette nécessité
- affirmation admise ou reconnue largement du développement (comme les postulats de la cohésion et peut-être de la solidarité) il importe d'utiliser un cadre politique existant pour fonder l'action à promouvoir
- mais le lien apparaît peu contraignant entre développement et intégration: accompagner
- par contre les politiques d'intégration, pour réussir, doivent être contraignantes: 3 adjectifs sont fournis avec insistance
- pourtant les résultats ou effets escomptés sont modulés "enrayer" - freinage ou demi-solution
- il peut être suggéré en même temps que les actions portent à la fois sur les personnes et les structures, que les résultats seront variables, et que le temps est une variable importante (comme le nombre) - cf. 2e considérant
- à moins que les situations des différents pays membres soient la raison de cette prudence ou de cette relativité d'application et de résultats.

4e considérant

Adapter les politiques sociales



Commentaires:

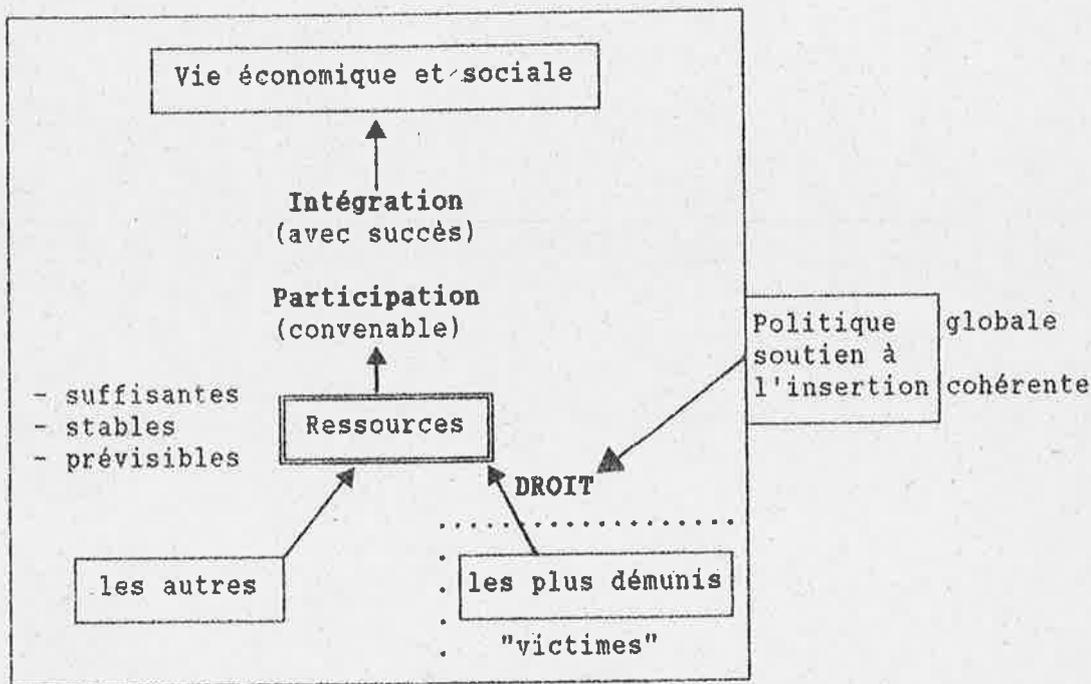
- les mesures d'intégration passent par les politiques sociales le développement ne suffit pas. même si cela reste un accompagnement nécessaire
- le moyen le plus efficace doit être les politiques sociales mais en les complétant:
 - 2 constantes: poursuivre et conforter (un patrimoine)
 - 1 nouveauté: adapter par association

il ne s'agit pas de tout changer

- le mécanisme global s'affirme: l'exclusion sociale (et donc pas seulement la pauvreté traditionnelle)
- ce n'est pas seulement complexe, mais multidimensionnel (d'où suggestion de mesures bien adaptées)
- et il s'agit de personnes (et pas seulement de structures).

Se considérant

Le droit à des ressources pour participer et s'intégrer



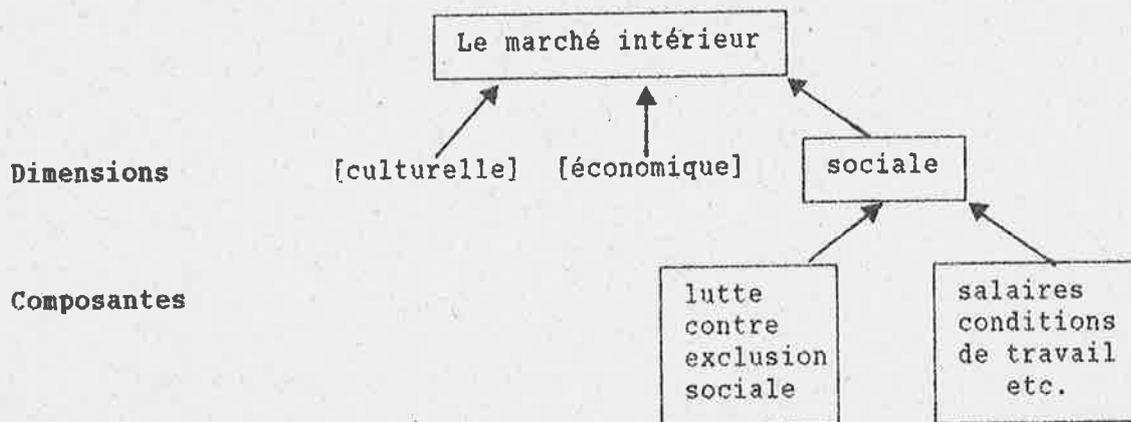
Commentaires:

- le moyen le plus efficace de l'action est enfin révélé: les ressources sont un droit
- les ressources sont le moyen pour tous de s'intégrer à la vie économique et sociale
- nouveauté: et de participer (idée de citoyenneté?)
- même la politique de soutien à l'insertion passe par le droit à des ressources
- les plus démunis sont des victimes de l'exclusion sociale d'où l'appel à la solidarité de la société responsable
- est-ce à dire que les plus démunis n'étaient plus intégrés et ne participaient plus? l'insertion est-elle une solution intermédiaire pour à nouveau participer

- le droit à des ressources doit être précis: 3 adjectifs à nouveau, comme pour les politiques d'intégration
- l'explication du phénomène s'est considérablement complexifiée et renforcée.

6e considérant

Lien exclusion sociale et marché: déjà reconnu



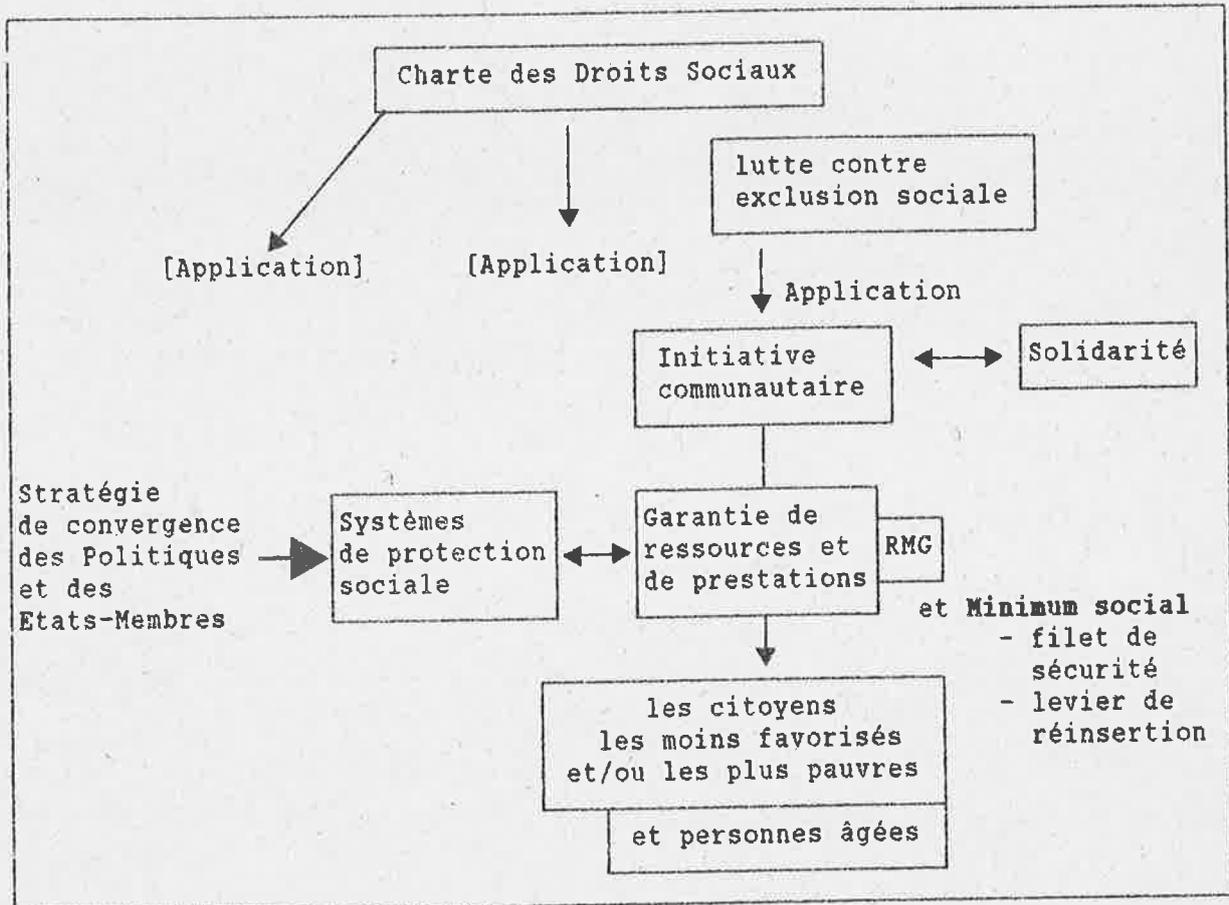
Commentaires:

- retour
 - au politique: une résolution déjà adoptée
 - à la logique: tout est lié
- conclusion implicite: ne pas séparer l'économique et le social
 - toutes les politiques, même sociales, sont imbriquées
 - il fallait peut-être le rappeler.

7-8-9-10-11e considérants

Application entière de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

Construction de l'Europe

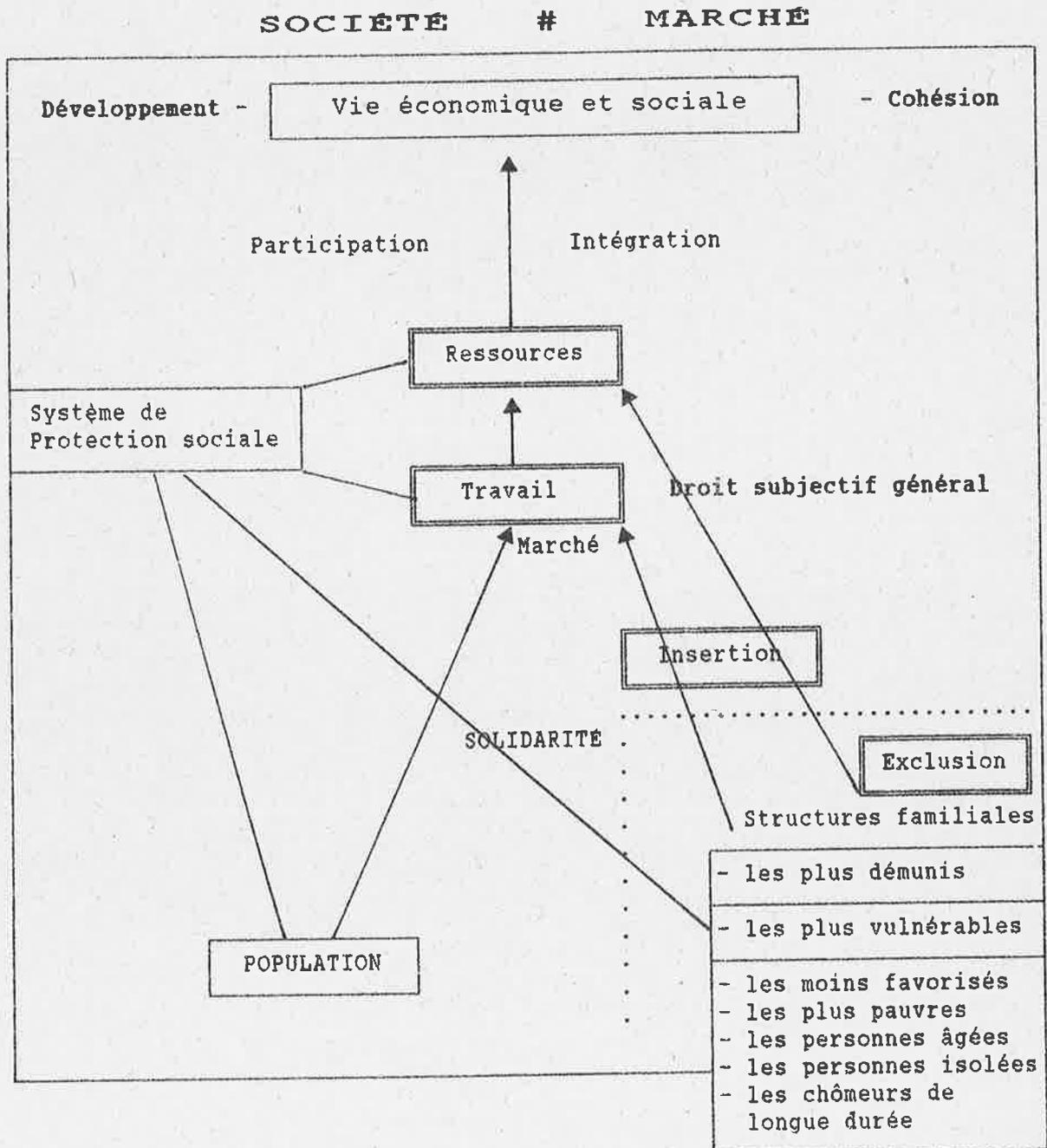


Commentaires:

- Tout est lié dans la politique communautaire et tout était déjà compris sinon prévu restent l'application et l'instauration d'un RMG
- in fine et pour compléter les publics déjà cités sont nommés encore
 - les moins favorisés
 - les plus pauvres
 - les personnes âgées .
- apparaît aussi le minimum social.

Conclusion

Le tableau ci-dessous dresse un état de la représentation et de l'explication du problème abordé dans la recommandation.



Conclusion

Les considérants et leurs idées-forces

Après cette analyse attentive des "considérants", quelles idées-forces peuvent être dégagées, énoncées de manière explicite ou non au fil du texte.

1. Pour se réaliser et réussir en étant logique dans son projet (cet objectif et son implication sont constants à travers les mots et les argumentations), la construction de la Communauté Européenne doit rester cohérente dans tous les domaines et toutes les décisions:

- la cohésion sociale et économique doit être renforcée à tous les niveaux, même avec les plus faibles

- tous les textes fondamentaux ont déjà été votés (ex. Charte des Droits sociaux des Travailleurs), reste leur application entière, nécessaire et urgente

- toutes les politiques sont reliées entre elles, et perfectibles en termes d'accompagnement, d'adaptation ou de complémentarité

- les systèmes de protection sociale existent comme outils indispensables et leviers communs à tous les Etats-Membres

- une stratégie de convergence des Politiques (et des applications) et des Etats-Membres s'impose dans la lutte contre l'exclusion sociale.

Ce grand dessein est présenté comme un ensemble tellement structuré et logique qu'un doute surgit: la volonté politique n'est peut-être pas aussi intense et générale: les analyses, les situations, les applications ou solutions, peuvent varier d'un pays à l'autre. L'enjeu pédagogique et politique du débat réside dans la force de conviction et la justesse de l'initiative communautaire, d'où l'alternance et la juxtaposition d'arguments de type logique politique (des textes ont été votés, celui-ci se situe dans la continuité), de type socio-économique (tous les problèmes sont liés, et l'exclusion sociale est un fait de structure) ou de type humanitaire (solidarité envers les victimes).

2. La pierre d'achoppement demeure peut-être la solidarité et son ampleur. Si la vie économique et sociale ressemble à un marché, alors l'exclusion est aussi un produit de ce marché. Mais si l'économique prime, le social ne pourrait pas être traité à part? Le texte insiste à plusieurs

reprises sur la liaison économique et sociale: une grande partie des exclus n'a plus de travail, mais la lutte contre l'exclusion sociale est aussi une composante de la dimension sociale du marché. ... Pour accroître la démonstration, et renforcer le lien social-économique (et même renverser le sens de la relation, et définir sans erreur la dépendance), l'exclusion sociale est présentée comme multidimensionnelle, complexe et même structurelle, et toutes les politiques communiquent entre elles (développement - protection sociale - intégration).

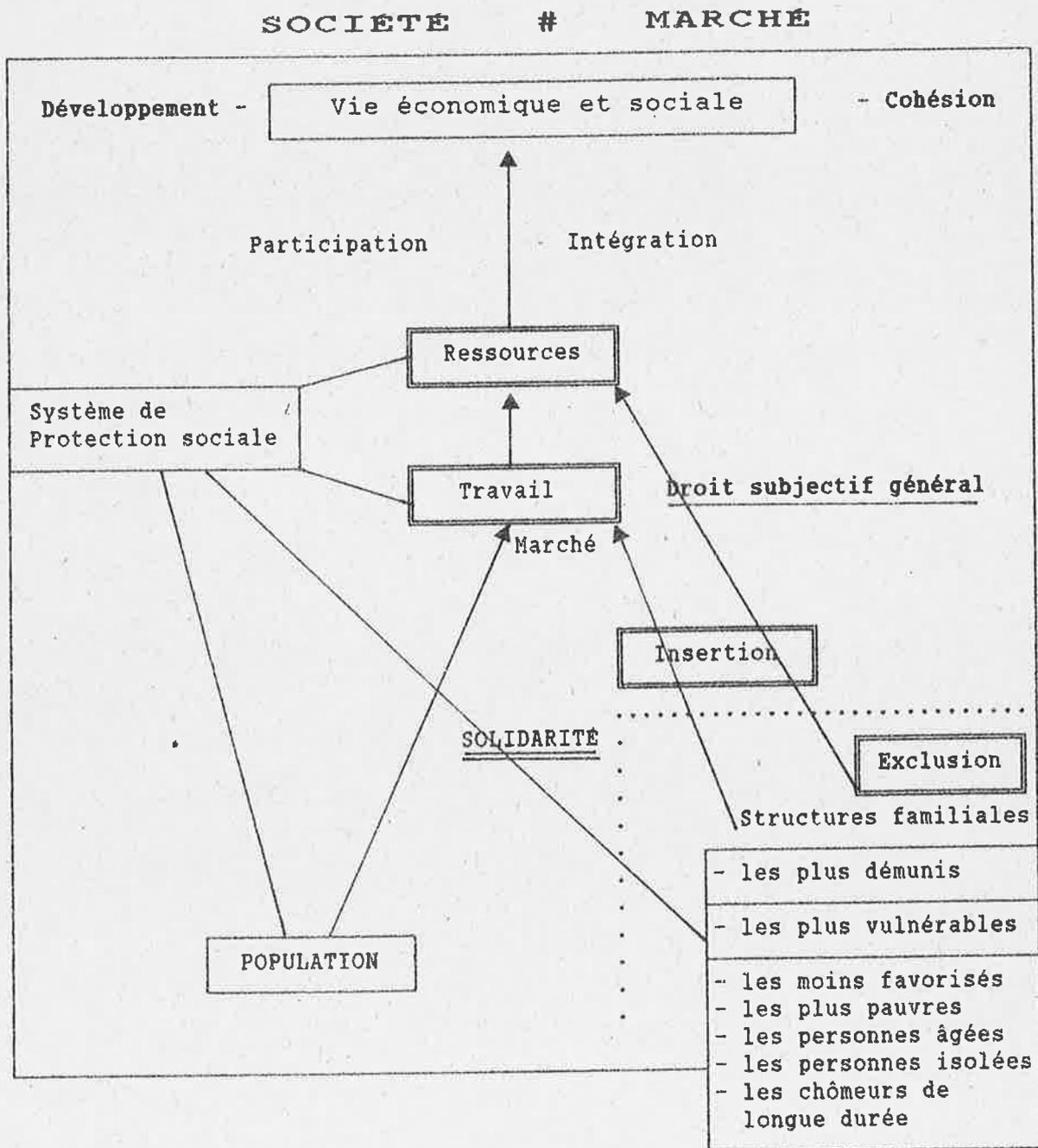
L'indicateur-vérité du primat économique et de sa responsabilité sociale est appelée en renfort: les ressources et ses conséquences sociales. Avoir des ressources, c'est aussi être intégré et participer, exercer sa citoyenneté. La boucle est ainsi fermée: à terme les ressources sont garanties de la cohésion sociale, et peut-être même de la morale civique et sociale. L'argument économique est surexploité dans toutes ses dimensions pour éviter la rupture économique-sociale. Mais par prudence, aucun développement n'est fait sur les difficultés proprement économiques (compétitivité, concurrence, prix, etc.) ou sur la gestion économique, éventuellement lourde, du social. L'objectif humanitaire, civique, moral de la solidarité peut emporter les dernières résistances.

3. Au début du texte, les publics concernés sont définis par manque de travail ou d'argent, ou par fragilité à cet égard. Le lien économique et social paraît évident, le RMG est nécessaire de droit, même provisoirement. Mais les incidents qui se succèdent multiplient par inclusion les catégories sociales (dont les chômeurs de longue durée, dont les personnes isolées, y inclus les personnes âgées, les citoyens les moins favorisés, les plus pauvres). Toute la clientèle sociale se trouve ainsi bénéficiaire potentielle de la nouvelle mesure RMG, ou du moins, pour certains cas, du minimum social, appelé en renfort et ainsi intégré au nouveau dispositif - c'est sans doute une manière de prouver que toute politique sociale doit être globale et cohérente. Mais l'impression infime d'accumulation et de mélange de publics spécifiques et de mesures différentes pourrait également entraîner un doute sur la justesse et l'efficacité du RMG proposé, et peut-être une hésitation de la part des décideurs et des Etats-Membres. La logique de raisonnement, très prisée dans les premiers considérants, pourrait être prise en défaut en fin de discours.

4. L'insertion ou la réinsertion est proposée comme soutien et non comme obligation ou contre-partie du RMG, qui est seulement un facteur de facilitation. C'est une étape vers l'intégration et la participation, surtout pour les plus pauvres. D'autres soutiens pourraient être imaginés, mais ne

sont pas cités, seulement évoqués indirectement. S'agit-il de nouvelles mesures à prévoir ou d'initiatives venant des personnes concernées? La question est sans réponse bien entendu, compte tenu des situations individuelles ou des contextes nationaux. S'insérer, se glisser à nouveau dans la société, cette définition est cohérente avec l'explication de l'exclusion et selon la gravité des cas. C'est une porte ouverte ou entrouverte, enjeu considéré politiquement comme secondaire par rapport à l'adoption urgente du RMG. A l'échelle de l'Europe, la Recommandation ne pouvait qu'être limitée à une seule initiative, celle qui pourrait être la plus efficace. Mais ne pas affirmer avec force l'objectif de l'insertion rejoint la proposition "d'enrayer l'évolution des structures", sans vouloir risquer à l'avance des désillusions au niveau des personnes ou des dispositifs.

Le tableau ci-dessous dresse un état de la représentation et de l'explication du problème abordé dans la Recommandation.



Annexe 3.
A Note on the Self Employed

Joan C. Brown

Appendix 3 A Note on the Self Employed.

The self employed discussed in this note are all those men and women working on their own account in the formal economy, whether in industry, commerce, services or farming. For convenience, the term 'social security authorities' will be used to describe those administering all types of benefits, whether social insurance, social assistance or other non-contributory benefits.

If a benefit is to be established or extended, government will want to be satisfied that it can exercise both expenditure control and benefit control. The level of the expected overall expenditure on a benefit is partly the outcome of the benefit level, but it is also controlled through the setting of the eligibility requirements. These direct the benefit to the specific population group the government wants to assist, using criteria such as age, household circumstances, severity of disability, level of income etc. At a later stage, expenditure control can be tightened or eased by varying these eligibility requirements to make them more or less stringent, and thus to decrease or increase the numbers with potential eligibility.

The self employed may, in fact, be excluded from certain benefits for reasons of expenditure control - to include them would cost more than the government is able to or is willing to pay. But the reason most commonly put forward for not extending a benefit to the self employed relates to benefit control. Here the issue is whether or not those administering the benefit can ensure that it is paid only to those who genuinely meet the eligibility requirements.

The problem of benefit control - contributory schemes

The ability of the social security authorities to assess and collect contributions from self employed people is an important plus factor in decisions to give self employed people access to benefits. But it is not

enough in itself. It has also to be possible to prove to the satisfaction of the authorities that other requirements are fulfilled.

Retirement, widowhood and maternity

It has been feasible to provide retirement pension schemes for the self employed because the right to benefit (and often its level) will be determined by the contribution record and the age of the individual - both easy to prove in the vast majority of cases. The pension may, instead, be provided as a right to all resident nationals and can include the self employed since age and residence are not difficult to prove. Where widows' pensions are part of the social insurance provision, eligibility will depend on the late husband's contribution record or on residence requirements, and evidence of the death - again all usually easy to establish. It ought to be straightforward to provide contributory maternity benefits, since maternity, after all, is eminently provable. Proof of absence from work may present some problems, but in countries which provide contributory maternity benefits, this does not seem to be regarded as a serious problem. For Member States which exclude self employed women from these benefits, the decision may represent a low policy priority for self employed women, rather than benefit control problems.

Invalidity

The difficulties begin when, in addition to meeting the contribution rules or residence requirements, it is necessary to show incapacity for work. Medical proof of illness or of the severity of disability can be obtained, but while it is easy enough to show whether or not an employed person is working, some self employed people might be able to go on earning from the business even if severely disabled. In the main, these concerns have been resolved in favour of giving the self employed access to invalidity benefits, though at the time of application, the inquiries made are probably more searching than they would be for an employed person.

Shorter term sickness

This kind of benefit control issue arises much more strongly in relation to cash benefits for shorter term sickness. Again, contributions can be collected and medical proof of temporary incapacity for work obtained, but there may be uncertainty as to whether work and/or earning in self employment has entirely ceased during the period of sickness. The majority of Member States do now provide cash benefits for the self employed in shorter term illness (of those who do not, northern countries predominate), so it has clearly been found possible to exercise adequate benefit control.

Unemployment

Only two of the Member States provide the self employed with any social insurance benefits for unemployment. The reasons for their exclusion elsewhere relate almost entirely to expected benefit control problems. While in the case of an employed person, there is a former employer who can provide evidence of the unemployment and the reason for it, such information is not available for self employed people. Has work in the self employed business ceased altogether, or is this simply a period when trade is slack? If trading has ceased, was the decision to end the business, and thus become unemployed, by force of circumstances or voluntary choice? Action by two EC countries (Denmark and Luxembourg) suggests that rules to deal with such problems can be developed, but the great majority of Member States have opted for the total exclusion of self employed people from unemployment insurance and thus also from related schemes for which previous membership of the insurance scheme is a prerequisite.

Occupational injury and disease

The benefit control question which arises in schemes for occupational injury and disease is different. Here the issue is whether it can be adequately proved that the injury/disease was work caused, given that no evidence from an employer is available, as it is in the case of employed people. Some Member States have found ways to extend these schemes to some self employed, while others exclude them altogether.

Means tested benefits and benefit control

Where the self employed are excluded from from social insurance cover, the need for a guarantee of minimum resources will frequently arise. The benefit control problems related to incapacity for work and to unemployment are carried through into the means tested benefits, but they are now compounded by the difficulties of applying the means test to someone whose income is or was from self employment.

As with contributory sickness benefit, a self employed claimant could offer satisfactory medical evidence of temporary incapacity for work, but because the guarantee is both non-contributory and means tested, inquiries about income will assume much greater importance. Some income may continue if other members of the family, or a business partner, can keep the business going, even if at a lower level of activity. The business may produce current income from past work. There may be private insurance for periods of sickness. On the other hand, where the individual claiming the guarantee is a one person operator, earning on a week by week basis or on a short term contract, without private insurance cover for sickness, income may cease altogether while he/she is ill. In those circumstances, income through the guarantee may be urgently needed.

If the benefit claim is made on grounds of unemployment, the social security authorities may insist on proof that the individual has ceased trading in his/her business. Claimants without current earnings because of a downturn in trade, perhaps of a seasonal nature, present problems to the social security authorities. Such claimants are not, strictly speaking, available for work, since they are still operating a business. Moreover, it could be argued that the benefit paid to them is acting as a business subsidy, a purpose for which it is not intended. The self employed person also faces a dilemma. He/she must decide whether to persevere in the business in hope of improvement, surviving in the meantime on an inadequate income or by borrowing or other devices, or to close down the business in order to qualify for benefit.

But the problems do not necessarily end when trading ceases. There may be little difference between an unemployed employee and a self employed one person operator who has relied mainly on his/her labour to make a living. Both the means test and the availability for work rules can be applied fairly easily. But the situation will be different where there has been a business in operation. It can probably be proved that there is no longer any regular income from the business and that the claimant is available for work. But there may be business assets to dispose of, which would bring money in, or money owed by others to the business which may be paid in due course. This inevitably complicates the task of means testing.

The application of a means test and other eligibility requirements to self employed people is always difficult, if the social security authorities are to satisfy themselves that it is right to pay benefit and to determine the level of payment. The administrative process will be both time consuming and costly. It is also a common belief that self employed people will try to manipulate their financial accounts to their own advantage. These factors may well produce a reluctance to bring the self employed into the guarantee. The difficulties will be at their most acute in Member States whose labour force has a high proportion of self employed people.

It may in these circumstances be necessary to proceed by stages, first including in the guarantee categories of self employed people which are likely to present the fewest problems, and proceeding later to tackle more difficult situations. And it could be particularly helpful if experience within the Member States of applying the guarantee to the self employed was documented and shared.

Annexe 4.

Notes on present provisions for a
guarantee of minimum resources

Joan C. Brown

Appendix 4 Notes on present provisions for a guarantee of minimum resources

1. General systems for a guarantee of minimum resources

Nation-wide

Belgium	Minimex	from 18 years.
Denmark	Social bistand	from 18 years
Deutschland	Sozialhilfe	no lower age limit
France	Revenu minimum d'insertion (RMI)	from 25 years
Ireland	Supplementary Welfare Allowance	from 18 years
Luxembourg	Revenu minimum garanti	from 30 years
Netherlands	Algemene Bijstanswet (ABW)	from 18 years
United Kingdom	Income Support	from 18 years

Note In all 8 countries, benefit may be paid to individuals under the lower age limit in specified circumstances, the most common reason being having a child in one's charge.

In all these countries, except France, the duration of benefit payment is not limited. In France, RMI is granted for 3 months, renewable for a period of 3 to 12 months.

Regional or city-wide

Italy	Minimo vitale established in Venice, Vicenza, Verona, Genoa, Bologna, Turin, Treviso and the province of Haut Aldige. Each of these has different rules.
Spain	Ingreso minimo familiar (IMF) in the Basque Autonomous Community, from 25 years (and younger if there are children). Duration not limited.

No general scheme

(But see next section for schemes for certain population groups)

Greece

Portugal.

2. Some examples of benefits which may form part or all of a guarantee of minimum resources

In all 12 EC Member States

Social insurance benefits for retirement, widowhood, invalidity, sickness, maternity and unemployment.

Children's (family) Allowances paid to all or most children. There may also be special childrens allowances for one parent families.

Schemes for particular population groups

Note. There are many small and large schemes in the different EC countries to be taken into account when considering the minimum guarantee of resources. What follows is not an exhaustive list, others will need to be added. Some of these allowances provide an income which is at least at minimum subsistence level, others are much lower and may themselves be supplemented by social assistance.

Belgium	Revenu garanti aux personnes agees Allocation aux handicapes Prestation familiale garantie Les chomeurs quittant l'ecole
Denmark	Reports that no special schemes are needed
Deutschland (Germany)	Mothers Allowance (for 1 year) Educational allowance (for students and young persons in vocational training) Allowance for war victims Housing Allowances Minimum pension for civil servants Minimum pension for fully incapacitated work injured
France	Minimum vieillesse Allocation aux Adultes Handicapes Allocation d'Insertion (unemployed) Allocation de Parent Isole Assurance Veuvage

France (cont)	Allocation pour Jeune Enfant Complement familiale Housing allowances Aide sociale (local social assistance)
Greece	Support programme for unprotected children Old-age Pensions for non-insured elderly Benefits for various categories of invalids Unemployment benefit for first time job seekers Housing Allowances for certain categories Benefits for refugees of Greek origin
Italy	Means tested supplementation of social insurance benefits for old age, widowhood and invalidity Special schemes for employees on short time and made redundant Local social assistance
Ireland	Unemployment Assistance Old age non-contributory pension Pre-retirement Allowance Blind person's pension Lone Parent's Allowance Carer's Allowance Single Woman's Allowance Housing allowances Family Income Support
Luxembourg	Minimum pensions in social insurance for old age widowhood and invalidity Allocation de Maternite (for non-insured women) Benefit for young unemployed Local social assistance Housing allowances
Netherlands	Minimum social insurance benefits for old age widowhood and invalidity Guaranteed minimum income for the unemployed Income allowance for older and partially disabled employees and self employed Housing allowances

Portugal	<p>Minimum social insurance pensions/benefits for old age, widowhood, invalidity and other social insurance contingencies</p> <p>Means tested pensions for elderly, widows, orphans, invalids whose needs are not met through social insurance</p> <p>Allowance for families with handicapped children</p> <p>Allowance for nursing mothers</p> <p>Special education allowances</p> <p>Allowance for young unemployed</p>
Spain	<p>Unemployment Assistance</p> <p>Assistance schemes and non-contributory pensions for old age, invalidity and severe handicap where there is insufficient income</p>
United Kingdom	<p>Family Credit</p> <p>Housing Benefit</p> <p>Community Charge Benefit (to be Council Tax Benefit)</p> <p>Non-contributory Severe Disablement Allowance</p> <p>Non-contributory Invalid Care Allowance (for carers)</p>

3. Restrictions on benefit

It is necessary to look at the detailed rules of each scheme, whether it is a general system or one for a particular population group, to identify who is included and who may be excluded. Apart from the rules on minimum age and benefit duration already mentioned above, and the effects of the means test applied, there are four main factors which may tend to exclude people from the guarantee.

Residence requirements. In the general schemes, France has a 3 year residence requirement, Luxembourg requires 10 years residence during the last 20 years. Belgium has had a 5 year residence requirement, but this is now being modified. In the other countries with a general scheme, there is no residence requirement.

Nationality requirements, usually associated with the residence requirement and often linked with the country's immigration laws.

Permanent domicile rules which may exclude homeless people

Availability for work rules. Benefits may be suspended for a period or withdrawn altogether from unemployed people if they fail to meet these rules. The numbers involved will depend on how stringent the rules are and how they are applied.

