

# **Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens**

*Antoine MATH \**

---

*L*e fondement des revenus minima garantis, quand ils existent, est d'assurer un montant minimum de ressources monétaires aux membres de la société. Par construction, ils sont attribués aux ménages avec peu ou pas de revenus et constituent un élément central des politiques de lutte contre la pauvreté. Deux arguments principaux sont cependant fréquemment opposés si ce n'est au principe même de ces mécanismes, tout du moins au niveau considéré trop élevé des ressources garanties. L'un est relatif au coût de ces dispositifs pour les finances publiques. L'autre est relatif aux effets pervers ou de désincitation, ce qui revient à aller chercher du côté de l'offre de travail l'explication principale à l'exclusion du marché du travail, dit autrement à imputer l'existence même de personnes pauvres et privées d'emploi à la trop grande générosité de l'assistance couplée à l'inclination à la paresse ou « préférence pour le loisir ». Ces objections expliquent sans doute que, malgré une opulence jamais atteinte auparavant, nos sociétés accordent de faibles montants. Les barèmes peuvent être, comme c'est le cas en France, très en dessous des seuils de pauvreté monétaires même lorsque le seuil privilégié par les instituts statistiques et les pouvoirs publics est parmi les plus faibles à disposition sur le marché (Concialdi, 2002). En France, le niveau des minima sociaux est notoirement connu pour être insuffisant pour permettre à un ménage bénéficiaire de se nourrir, se vêtir, se loger, éduquer ses enfants, bref de vivre décemment voire de survivre longtemps

\* Chercheur à l'IRES.

avec ce seul revenu. Ce constat est surtout avéré lorsque le bénéficiaire est d'âge actif et perçoit le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation de parent isolé (API). Ces minima de faibles montants ont en outre été revalorisés peu ou prou sur le seul niveau des prix et ont donc fortement décroché par rapport à l'évolution du niveau de vie moyen. Ainsi, depuis 1988, année de création du RMI, le RMI et l'API ont perdu plus de 12 % par rapport au revenu national net par tête ou encore par rapport à un salaire mensuel à temps plein au Smic (plus de 20 % par rapport au Smic horaire). Les bénéficiaires du RMI ou de l'API s'éloignent en conséquence de plus en plus des standards de vie et des normes de consommation qui prévalent dans la société dans laquelle ils vivent ce qui est, en soi, une source supplémentaire de souffrance.

Reste qu'il est difficile de dire pour autant quel devrait être le niveau de ressources garanties par ces dispositifs. Un des moyens pour apporter un élément d'appréciation complémentaire consiste à comparer la situation avec d'autres pays. Cet article se propose de comparer les revenus garantis à des familles sans revenu d'activité dans douze pays européens comparables du point de vue de leur niveau de développement économique <sup>1</sup>. Nous n'abordons pas ici une dimension connexe importante des minima sociaux, celle des conditions d'attributions autres que l'insuffisance de ressources, notamment des obligations ou contreparties attendues du comportement des bénéficiaires, et par voie de conséquence les formes d'accompagnement, de contrôle social et de sanctions exercées par les institutions <sup>2</sup>.

Sur les douze pays examinés, dix, à l'exception de l'Islande et de la Norvège, sont membres de l'UE. On peut les répartir selon les trois grands groupes dégagés par les recherches comparatives sur les systèmes de protection sociale dans la lignée des travaux de Gøsta Esping-Andersen (1990) :

- Cinq pays nordiques : Danemark, Finlande, Suède, Islande et Norvège.
- Cinq pays d'Europe continentale, tous membres de l'UE : Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas.
- Deux pays insulaires membres de l'UE, souvent qualifiés de libéraux dans les analyses des systèmes de protection sociale, l'Irlande et le Royaume-Uni.

1. Les pays du sud et de l'est de l'Europe, où les revenus moyens sont plus faibles, ne sont pas pris en compte dans cet article.

2. Pour un aperçu des évolutions concernant ces aspects dans l'Union européenne, voir Horowitzky *et al.* (2006). Pour un regard comparatif, non pas du point de vue surreprésenté dans les travaux existants des institutions et des logiques politiques à l'œuvre, mais celui des personnes concernées, voir Levy (2003).

La comparaison est limitée aux dispositifs pour les ménages d'âge actif. D'autres situations ouvrant droit à des revenus d'assistance distincts pour les personnes âgées, invalides ou handicapées ne sont pas prises en compte <sup>1</sup>. Pour une telle comparaison, une simple juxtaposition termes à termes des barèmes des dispositifs existant comporte de fortes limites en raison des modalités très différentes selon les pays, et même au sein des pays selon la configuration familiale, dont ces dispositifs s'articulent avec les autres revenus, en particulier les prestations familiales et les aides au logement (encadré 1). Pour surmonter cette limite et pour comparer le niveau du revenu effectivement garanti aux familles ne disposant pas d'autres revenus, la méthode des cas-types ou ménages-types est plus appropriée. Cette méthode a déjà été utilisée pour une comparaison internationale des revenus minima portant sur l'année 1992 (Eardley *et al.*, 1996 ; Jankélio-witch-Laval, Math, 1998).

Nous présentons d'abord la méthode et les hypothèses retenues (1). Nous comparons ensuite le revenu disponible avant et après prise en compte des aides au logement pour six ménages à l'assistance de configurations familiales différentes (2). Nous terminons par une comparaison du revenu disponible d'une famille à l'assistance par rapport au revenu disponible de celle disposant d'un emploi à bas revenus afin d'apporter quelques éclairages comparés du caractère financièrement plus ou moins désincitatif des revenus minima garantis (3).

## I. La méthode des cas types : intérêt, limites et hypothèses

La base de données de ménages-types utilisée dans cet article a été initialement construite dans le cadre d'une comparaison des politiques publiques d'aides aux familles (Math, Meilland, 2007a, 2007b). Il s'agissait en l'occurrence d'évaluer l'effort financier en faveur de familles du seul fait de la présence d'enfants. Un « avantage enfant » a ainsi été calculé comme le supplément de revenu disponible, après la prise en compte d'un certain nombre de mesures de politique publique, dont bénéficie un ménage avec enfants par rapport à un ménage sans enfant mais se trouvant dans la même situation de revenu primaire (salaire identique). Dans cet article, nous ne nous intéressons pas à cet « avantage enfant » mais cherchons à comparer le revenu disponible de familles à l'assistance.

Très simple dans son principe, la méthode des cas types est délicate à mettre en œuvre lorsqu'elle doit l'être simultanément sur de nombreux pays, ici dix pays de l'UE, la Norvège et l'Islande. Pour la construction de la

1. Pour une telle comparaison, voir Cantillon *et al.* (2004) ; Horusitzky *et al.* (2006) et, notamment pour les minima vieillesse, l'annexe dans Chaput *et al.* (2007).

## Encadré 1.

### Les limites des comparaisons termes à termes des barèmes des minima sociaux

Il est peu pertinent de comparer les barèmes légaux des dispositifs de revenus minima garantis.

D'une part, ces barèmes peuvent être, comme en France, des montants plafonds, l'aide prenant la forme d'un revenu différentiel entre les autres revenus dont disposent déjà le ménage et ce montant plafond. Mais ce n'est pas la façon de procéder dans tous les pays. Par exemple, alors qu'en France les prestations familiales (ou la plupart d'entre elles) sont prises en compte dans le calcul du revenu différentiel attribué aux ménages percevant le RMI ou l'API, tel n'est pas le cas en Belgique où elles viennent s'ajouter intégralement au dessus du plafond défini par le barème du revenu minimum garanti (*minimex*). Comparer les seuls barèmes des revenus minima garantis français et belge n'a guère de sens.

D'autre part, même lorsqu'il s'agit de dispositifs de revenu différentiel consistant à compléter les revenus déjà perçus jusqu'à hauteur du montant du barème, ce dernier ne correspond pas forcément pour autant au revenu finalement garanti en raison de la façon dont les autres revenus, de transferts en particulier, vont être traités. De fait, les autres revenus, en particulier les prestations familiales et les aides au logement sont prises en compte de manière variable selon les pays et, au sein des pays, selon les configurations familiales (Horusitzky *et al.*, 2006). On peut illustrer ce point sur la France en examinant le revenu minimum d'insertion (pour les couples et le parent isolé avec un enfant d'âge scolaire) et l'allocation de parent isolé (pour le parent isolé avec un enfant de moins de trois ans). Ces revenus minima garantis prennent la forme d'une prestation différentielle qui vient compléter les ressources existantes pour permettre d'atteindre le « plafond », le montant du barème. Mais toutes les ressources ne sont pas prises en compte. Pour le RMI, l'allocation de rentrée scolaire et les majorations pour âge des allocations familiales ne sont pas prises en compte. A l'inverse d'autres prestations le sont, telles les allocations familiales (hors majorations pour âge) ou le complément familial. Les aides au logement sont quant à elle prises en compte mais de façon partielle, dans une limite dont le montant dépend de la configuration familiale, appelé « forfait logement » dans le jargon. Dans les calculs sur les cas types, il est tenu systématiquement compte du « forfait logement » (c'est le cas même pour les personnes qui n'ont pas de charges de logement mais sont logées à titre gratuit). Les revenus versés effectivement au titre du minimum (RMI ou API) pour des ménages ne disposant d'aucun revenu du travail ou du capital ne représentent au final qu'une partie, variable selon les configurations familiales (de 49 à 88 %), du barème officiel de la prestation (*cf.* tableau). Et le revenu disponible du ménage après prise en compte des principaux transferts sociaux et fiscaux ne correspond pas non plus au montant du barème officiel. Si l'on ne

■ ■ ■

■ ■ ■

tient pas compte des aides au logement, ce revenu disponible correspond environ aux 4/5<sup>èmes</sup> du montant du barème (sensiblement variable selon les configurations familiales)<sup>1</sup>. Si à ce revenu disponible, on ajoute le montant maximal possible des aides au logement<sup>2</sup> pour chacune des configurations considérées, le total varie de 120 à 140 % environ du montant du barème.

Prendre pour référence le montant du barème officiel n'est pas adapté pour une comparaison selon la configuration familiale du ménage, et *a fortiori* s'il s'agit d'effectuer des comparaisons avec d'autres pays.

1. Il est fait l'hypothèse de l'application du « forfait logement » (montant forfaitaire pris en compte au titre du logement parmi les ressources, qui vient diminuer d'autant le montant du RMI attribué). Plus des 4/5<sup>èmes</sup> des bénéficiaires du RMI sans aides au logement se trouvent dans cette situation. Les bénéficiaires du RMI qui ne se voient pas appliquer ce forfait constituent au total seulement 8 % des bénéficiaires du RMI (source CNAF).

2. Maximal car il est fait l'hypothèse que le loyer est au moins égal au loyer plafond du barème (loyer à partir duquel l'aide au logement n'augmente plus) et que le ménage se situe dans la zone géographique où l'aide est la plus élevée.

base de données, des hypothèses identiques ont été fixées pour tous les pays de manière à aboutir à des calculs comparables d'un pays à l'autre. En ce sens, il est important de se départir d'une position par trop nationalo-centriste et être conscient qu'une situation ou une hypothèse considérée comme représentative dans un pays peut être beaucoup moins fréquente dans un autre. Il faut rappeler que la méthode ne peut viser à la représentativité, c'est une de ses limites, mais à comprendre et à illustrer comment les politiques redistributives fonctionnent et ciblent les ménages.

### **Les configurations familiales retenues**

Les familles types retenues diffèrent par le nombre et l'âge des enfants et le statut conjugal (isolé, couple) ainsi que par le nombre d'apporteurs de revenus et le niveau des revenus. Les calculs ont été effectués à partir de la législation applicable en janvier 2004. Les résultats de la comparaison ne changeraient pas vraiment en prenant des données plus récentes, les barèmes des dispositifs sociaux concernés évoluant très lentement et les différences constatées entre les pays ayant un caractère structurel.

Six configurations familiales ont été prises en compte :

Couple sans enfant [C]

Parent isolé avec un enfant de 2 ans et 11 mois [LP + 1(3)]

Parent isolé avec un enfant de 7 ans [LP + 1(7)]

Couple avec un enfant de 7 ans [C + 1]

Couple avec deux enfants de 7 et 14 ans [C + 2]

Couple avec trois enfants de 7, 14 et 17 ans [C + 3]

Les familles prises en compte dans la base de données diffèrent aussi par le nombre d'apporteurs de revenu (0, 1 ou 2) et le niveau du ou des salaires (seuls des revenus salariaux sont considérés). Cinq situations relatives au revenu (appelées « cas » par la suite) ont été retenues pour les calculs, ce qui fait, en tenant compte des différentes configurations familiales, un total de 26 familles types par pays. Dans cet article, nous nous intéressons surtout au revenu disponible d'une famille à l'assistance (cas 0) et, pour comparer sa situation avec une famille disposant de revenu du travail, le revenu disponible d'une famille de même configuration familiale mais dont l'un des membres exerce un emploi à temps plein pour un salaire faible, proche du Smic en France (cas 1, correspondant à un montant égal à la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein) <sup>1</sup> :

- Cas 0 : aucun apporteur de revenus. Familles à l'assistance (en France, recevant le RMI, ou l'API dans le cas du parent isolé avec un enfant de moins de trois ans).

- Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP) <sup>2</sup> ce qui correspond pour la France à 102,7 % du Smic temps plein à 35 heures <sup>3</sup>.

Des hypothèses supplémentaires nécessaires ont été décidées lorsqu'elles pouvaient avoir une incidence sur les calculs (encadré 2). En particulier, les cas-types choisis décrivent des situations familiales et professionnelles stables, c'est-à-dire perdurant depuis un certain temps et non des situations nouvelles ou transitoires, pour lesquelles il aurait fallu envisager des cas-types supplémentaires. Ces cas-types ne prennent donc pas en compte des dispositifs particuliers de type « intéressement » ou « revenu de solidarité active » visant des situations de transition de l'assistance à l'emploi ou de l'emploi à l'assistance.

---

1. Les trois autres niveaux de revenu plus élevés et non examinés dans cet article sont : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du salaire moyen temps plein (SMTP), ce qui correspond à 205,5 % du Smic temps plein pour la France ; deux apporteurs de revenu, l'un travaillant à temps plein au niveau du SMTP et l'autre travaillant à temps plein au niveau de la moitié du SMTP, soit un salaire total égal à 150 % du SMTP (ce qui correspond à 308 % du Smic temps plein en France) ; deux apporteurs de revenu chacun travaillant à temps plein au niveau du SMTP, soit un salaire total égal à 200 % du SMTP (ce qui correspond à 411 % du Smic temps plein en France).

2. Ou au niveau du salaire minimum pour un temps de travail de 35 heures si ce dernier est supérieur au SMTP, ce qui ne s'est avéré qu'au Danemark où le plus faible des salaires minima conventionnels, celui du personnel des supermarchés (il n'existe pas de salaire minimum légal dans ce pays) est de peu supérieur à la moitié du SMTP (56 %).

3. Le plus élevé parmi les Smic existant en 2004, c'est-à-dire celui bénéficiant de la « garantie Aubry » la plus élevée (pour les salariés passés aux 35 heures après juillet 2002).

Montants de revenus d'assistance reçus pour des ménages percevant des revenus minima – janvier 2004 – France (€) – selon la configuration familiale										
	Célibataire	Couple	Parent isolé avec un enfant de moins de 3 ans	Parent isolé avec un enfant (7 ans)	Parent isolé avec deux enfants (7 et 14 ans)	Couple avec un enfant de moins de trois ans	Couple avec un enfant (7 ans)	Couple avec deux enfants (7 et 14 ans)	Couple avec trois enfants (7, 14 et 17 ans)	
Plafond du minimum <sup>1</sup>	418	627	707	627	752	752	752	878	1 045	
Montant effectivement versé au titre du minimum en complément des prestations familiales et des aides au logement <sup>2</sup>	368	527	449	527	515	466	628	641	517	
Soit en % du plafond	88,0	84,1	63,5	84,1	68,5	62,0	83,5	73,0	49,5	
Revenu disponible hors aide au logement en % du plafond du minimum <sup>3</sup>										
Revenu disponible augmenté de l'aide au logement <sup>4</sup> en % du plafond du minimum	78,7	75,7	79,0	79,1	80,9	75,2	78,1	82,7	86,7	
	143,0	126,5	130,4	137,2	136,7	123,7	126,5	130,4	132,0	

1. Montant du barème ou plafond du RMI pour tous les ménages à l'exception du parent isolé avec un enfant de moins de trois ans pour lequel il s'agit du plafond de l'API (tous les chiffres sont arrondis).

2. Montant maximal. Il est fait l'hypothèse que les personnes ne disposent pas d'autres ressources, revenus du travail ou revenus du capital.

3. Revenu disponible après prise en compte des dispositifs suivants : RMI (ou API), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuelisé de l'allocation de rentrée scolaire), cotisations sociales (nulles pour ces ménages), impôt sur le revenu (nul pour ces ménages), impôts locaux augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères (montants faibles mais non nuls).

4. Aide au logement maximale possible en faisant l'hypothèse d'une localisation dans une zone géographique où l'aide est la plus élevée et en considérant un loyer égal ou supérieur au « loyer-plafond » du barème de l'aide au logement (compte tenu de sa configuration familiale).

## Encadré 2.

**Hypothèses supplémentaires**

La situation type examinée est supposée être une *situation stable* perdurant depuis assez longtemps que ce soit au regard de la configuration familiale ou du travail : les personnes ne viennent pas de divorcer, de se marier ou de perdre un enfant ou un conjoint depuis peu, les personnes n'ont pas vu leurs revenus augmenter ou diminuer récemment, travaillent pour un même niveau de salaire depuis longtemps, etc. Par exemple, les couples sont mariés depuis plusieurs années (des dispositions sociales et fiscales peuvent différer selon que les couples sont ou non mariés et/ou selon que le mariage est récent ou non). Le but est de calculer et de comparer les revenus disponibles de ménages se trouvant dans des situations stables et non dans une situation transitoire ou relativement nouvelle.

Le parent isolé est un parent divorcé et non un parent séparé, veuf ou encore célibataire sans jamais avoir été en couple. Cette hypothèse supplémentaire peut dans certains pays avoir une incidence sur les droits perçus ou les impôts payés. Les prestations diffèrent souvent selon la cause de l'isolement. En outre, conformément à l'hypothèse d'examiner des situations stables et non transitoires, le divorce n'est pas récent. Ainsi, en France, cette condition implique que les parents isolés avec des enfants de plus de 3 ans perçoivent le RMI dans la situation d'assistance (cas 0), alors qu'ils auraient pu prétendre à l'allocation de parent isolé (API), pour une durée limitée à 12 mois, si le divorce avait été récent. La situation d'un parent isolé percevant l'API n'est cependant pas ignoré dans les calculs puisqu'elle est prise en compte pour le parent isolé ayant un enfant de moins de 3 ans.

L'enfant de 17 ans est scolarisé et ne travaille pas, ce qui est le cas de figure le plus fréquent dans tous les pays étudiés (le taux de scolarisation à 17 ans est supérieur à 90 % en France).

Seuls les avantages présents sont pris en compte, ce qui conduit à ignorer les avantages différés comme les droits contributifs ou non contributifs acquis à l'assurance vieillesse par exemple. Le but est d'examiner les revenus sur lesquels peuvent compter des familles avec des parents d'âge actif et non retraités.

Les adultes sont d'âge actif et, si l'hypothèse est nécessaire, leur âge est de 35 ans. Pour la plupart des pays, l'âge des adultes n'a pas d'incidence. En France, l'âge a une incidence pour l'éligibilité au RMI pour les ménages sans enfants. Aucun cas-type à l'assistance considéré dans cette recherche ne correspond donc à la situation de personnes de moins de 25 ans n'ayant pas droit au RMI : célibataires et couples sans enfant.

Les ménages habitent une commune déterminée quand cela est nécessaire pour certains calculs. En effet, dans tous les pays, il existe des dispositions pour lesquelles la localisation géographique peut avoir un impact. Pour la France, la localisation géographique a un impact sur les aides au logement et le choix s'est porté sur la zone où l'aide est maximale. ■ ■ ■



■ ■ ■

Seules les aides attribuées selon un barème et des conditions précis sont prises en compte. Les aides de type caritatif accordées de manière facultative et relativement arbitraire et qui ne sont pas de réels droits sur lesquels les ménages peuvent véritablement et durablement compter ne sont pas prises en compte <sup>1</sup>.

Lorsqu'il était encore nécessaire d'opérer des *hypothèses supplémentaires*, il a été décidé que les calculs seraient effectués sur la base de la situation la plus probable ou la plus répandue dans le pays concerné (par exemple pour le mode de garde utilisé par les familles ne se trouvant pas à l'assistance et ayant un enfant d'âge préscolaire).

1. Ont notamment été écartées les prestations sociales facultatives des collectivités locales, très variables d'un endroit à un autre (Anne, L'Horty, 2002) et, de toute façon, difficilement appréhendables dans une comparaison internationale.

### **Le calcul des revenus disponibles après les effets de diverses mesures sociales et fiscales**

Pour chacune des familles types considérées, la base de données contient des informations sur les différents éléments intervenant dans la redistribution : les éventuels revenus salariaux, l'impôt sur le revenu, les impôts locaux (item incluant les frais d'eau, d'assainissement et de collecte des ordures), les cotisations sociales obligatoires (cotisations employé), les prestations familiales (prestations non liées aux revenus, liées aux revenus, et éventuelles garanties supplémentaires pour les parents isolés), les aides au logement, les frais de garde des enfants d'âge préscolaire (pour le parent isolé exerçant une activité et ayant un enfant de moins de trois ans) et enfin le revenu minimum garanti pour les ménages à l'assistance. Tous les montants sont mensualisés. Ne sont pas prises en compte les prestations en nature tels la prise en charge des frais de soin ou l'enseignement scolaire. Cette omission est de peu d'importance puisque dans tous les pays étudiés, les ménages bénéficient d'un système d'éducation accessible et d'une prise en charge des dépenses de santé, souvent renforcée pour les ménages les plus modestes. L'encadré 3 présente une illustration du calcul du revenu disponible pour un couple avec trois enfants vivant en France. Ce revenu disponible correspond *grosso modo* à celui calculé par l'INSEE avec l'enquête « revenus fiscaux ».

### **Le choix d'une unité de compte permettant la comparaison du pouvoir d'achat procuré par les revenus minima**

Comme les montants calculés étaient exprimés dans la monnaie du pays (l'euro pour sept d'entre eux), le choix d'une unité de compte commune pour la comparaison s'est porté sur le pouvoir d'achat conféré par un euro en France, nommé par la suite € PPA. Cette conversion au moyen des

parités de pouvoir d'achat calculées par l'OCDE a été préférée au taux de change courant car elle permet de tenir compte des différences de coût de la vie (pour un même niveau de revenu ou d'aide à une famille, le pouvoir d'achat va différer d'un pays à l'autre en fonction des différences de prix des biens et services). Par rapport au taux de change réel, cette conversion en parité de pouvoir d'achat change peu de choses au final entre la France et la majorité des pays étudiés. Elle aboutit seulement pour quelques pays où le coût de la vie est sensiblement plus élevé qu'en France à diminuer les montants des revenus disponibles calculés par rapport à ce qu'ils seraient si les taux de changes courants avaient été utilisés : de l'ordre de 20 % au Danemark, 17 % en Norvège, 14 % en Islande et 9 % en Suède et en Irlande.

## Encadré 3.

**Une illustration des calculs pour un couple  
avec 3 enfants (7, 14 et 17 ans) vivant en France (2004)**

Lorsqu'il se trouve à l'assistance, ce couple perçoit 345 € d'allocations familiales (dont 88 € de majorations pour âge), 147 € de complément familial, 64 € d'allocations de rentrée scolaire (montants mensualisés pour les trois enfants), 474 € d'aides au logement (montant maximal retenu compte tenu du niveau de ressources et de la taille) et paie 80 € pour les frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvements des ordures ménagères (ajoutés au calcul des impôts locaux pour lesquels il est exonéré). Il ne paie ni impôt sur le revenu ni cotisations sociales. Le montant différentiel de RMI versé est de 517 €. Ce montant est calculé de façon à ce que, ajouté au montant des revenus précédents qui sont pris en compte dans le calcul (c'est-à-dire les allocations familiales à l'exclusion des majorations pour âge, le complément familial et les aides au logement mais dans la limite d'un forfait de 124€), le total soit égal au plafond ou barème du RMI pour un couple avec trois enfants, soit 1 045 €. Le revenu disponible net ainsi calculé de ce couple avec trois enfants est de 993 € sans les aides au logement et de 1467 € avec les aides au logement.

Le couple avec trois enfants dans le cas 1 dispose d'un salaire égal à la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein, soit 1205 € bruts (102,7 % du Smic temps plein). 258 € de cotisations (CSG et CRDS incluses) sont prélevées. Il ne paie ni impôt sur le revenu, ni impôts locaux mais, comme le couple à l'assistance, il a 80 € de frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvements des ordures ménagères. Il reçoit 345 € d'allocations familiales, 147 € de complément familial, 64 € d'allocations de rentrée scolaire et 396 € d'aides au logement (montant maximal retenu compte tenu du niveau de ressources et de la taille). Son revenu disponible net ainsi calculé est de 1 424 € sans les aides au logement et de 1 810 € avec les aides au logement. Le revenu disponible net avec les aides au logement du couple à l'assistance est égal à 81 % du couple avec ce salaire (1 467/1 810). Sans les aides au logement, le rapport est égal à environ 70 % (993/1 424).

## II. La comparaison du revenu disponible avant les aides au logement

Nous avons distingué les revenus disponibles hors aides au logement et les revenus disponibles avec aides au logement. Le niveau des revenus disponibles hors aides au logement est ainsi le revenu disponible pour des personnes pauvres ne pouvant compter sur des aides au logement, en général parce qu'elles n'ont pas de logement ou bien parce qu'elles n'ont pas de charges de logement (logées à titre gratuit, dans un habitat précaire ou non), ou encore parce qu'elles ont des charges de logement qui ne permettent pas d'ouvrir droit aux aides (dormant à l'hôtel ou acquittant des formes de loyer non déclarées) <sup>1</sup>.

### **Les revenus disponibles avant les aides au logement**

Les revenus avant aides au logement des différentes familles types sont présentés dans le tableau 1 et les graphiques 1 et 2. Le tableau 2 et les graphiques 3 et 4 présentent les résultats en prenant pour point de comparaison le niveau de revenu disponible en France.

Pour un couple sans enfant, le montant va du simple à près du triple : de 466 € PPA <sup>2</sup> en Allemagne et 475 € PPA en France à plus de 1 000 aux Pays Bas (1 015), en Suède (1 022), en Norvège (1 193) et au Danemark (1 302). Les écarts de niveaux apparaissent très importants alors même que le niveau de vie de ces pays est assez proche (Blanchet, Simon, Sylvander, 2007). Les revenus disponibles ainsi garantis ne dépendent donc pas tant du niveau de richesse que de choix politiques.

L'écart est moindre mais reste important pour des couples avec des enfants. Pour un couple avec trois enfants, le minimum va de 993 € PPA en France à plus de 1 300 € PPA dans 9 des 11 autres pays, parmi lesquels le Royaume-Uni. 7 pays garantissent à cette famille plus de 1 400 € PPA (+ 40 % par rapport à la France), parmi lesquels l'Autriche et le Danemark (plus de 1 900 € PPA). La hiérarchie est sensiblement la même pour les parents isolés, l'Allemagne semblant encore plus mal traiter les parents isolés qui se retrouvent à l'assistance que la France. Reste que les deux pays se trouvent très loin derrière les autres.

- 
1. En France, environ 55 % des bénéficiaires du RMI bénéficient d'aides au logement. Sur les 45 % autres qui ne bénéficient pas d'aides au logement, plus des 4/5<sup>e</sup> se voient cependant appliquer le « forfait logement », c'est-à-dire que le montant du RMI ou de l'API qui leur est versé est diminué de ce montant forfaitaire : au même titre que ceux qui bénéficient d'une aide au logement, on considère qu'ils se trouvent dans une situation où ils bénéficient d'un avantage logement en nature qui doit être pris en compte dans leurs ressources (source : données CNAF).
  2. Un euro PPA est le pouvoir d'achat conféré par un euro en France. Voir le choix de l'unité de compte plus haut.

**Tableau 1. Revenus disponibles hors aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale – en € PPA**

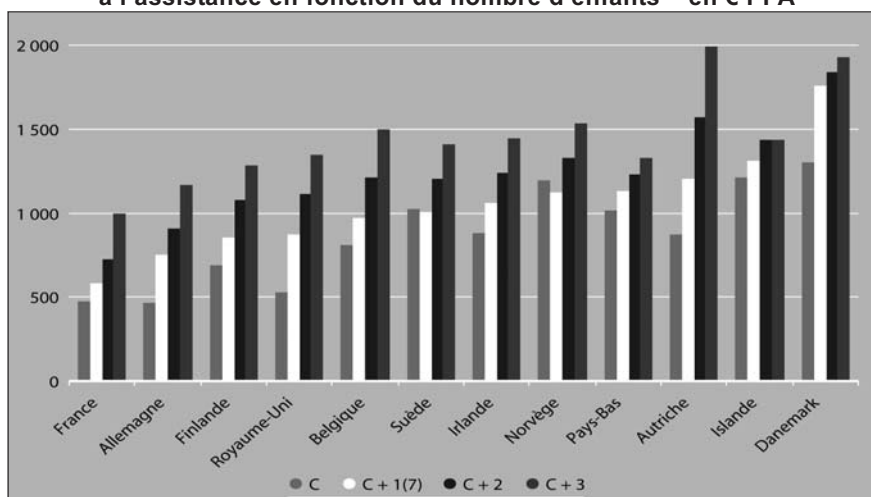
	C	C + 1(7)	C + 2	C + 3	LP + 1(3)	LP + 1(7)
France	475	587	726	993	558	496
Allemagne	466	750	910	1 168	394	423
Finlande	695	854	1 076	1 281	674	674
Royaume-Uni	526	867	1 108	1 350	671	671
Belgique	807	972	1 211	1 496	953	976
Suède	1 022	1 007	1 200	1 412	752	773
Irlande	875	1 055	1 235	1 444	712	712
Norvège	1 193	1 125	1 330	1 535	1 345	894
Pays-Bas	1 015	1 133	1 225	1 329	837	849
Autriche	871	1 206	1 573	1 990	1 424	1 128
Islande	1 213	1 313	1 432	1 432	1 138	1 103
Danemark	1 302	1 758	1 843	1 928	1 176	1 141

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

**Graphique 1. Revenus disponibles hors aides au logement \* des couples à l'assistance en fonction du nombre d'enfants – en € PPA**

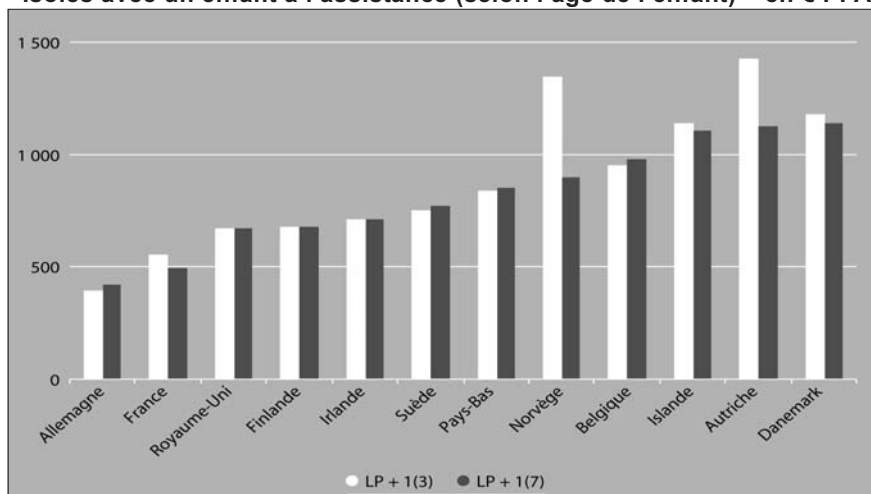
Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

**Graphique 2. Revenus disponibles hors aides au logement \* des parents isolés avec un enfant à l'assistance (selon l'âge de l'enfant) – en € PPA**



Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre croissant pour le parent isolé avec un enfant d'âge scolaire (7 ans).

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (en France, RMI pour le parent isolé avec un enfant d'âge scolaire, l'API avec un enfant d'âge préscolaire), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuelisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

**Tableau 2. Revenus disponibles hors aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale (en € PPA) – France = base 100**

	C	C + 1(7)	C + 2	C + 3	LP + 1(3)	LP + 1(7)
France	100	100	100	100	100	100
Allemagne	98	128	125	118	71	85
Finlande	146	145	148	129	121	136
Royaume-Uni	111	148	153	136	120	135
Belgique	170	166	167	151	171	197
Suède	215	172	165	142	135	156
Irlande	184	180	170	145	128	144
Norvège	251	192	183	155	241	180
Pays-Bas	214	193	169	134	150	171
Autriche	183	205	217	200	255	227
Islande	256	224	197	144	204	222
Danemark	274	299	254	194	211	230

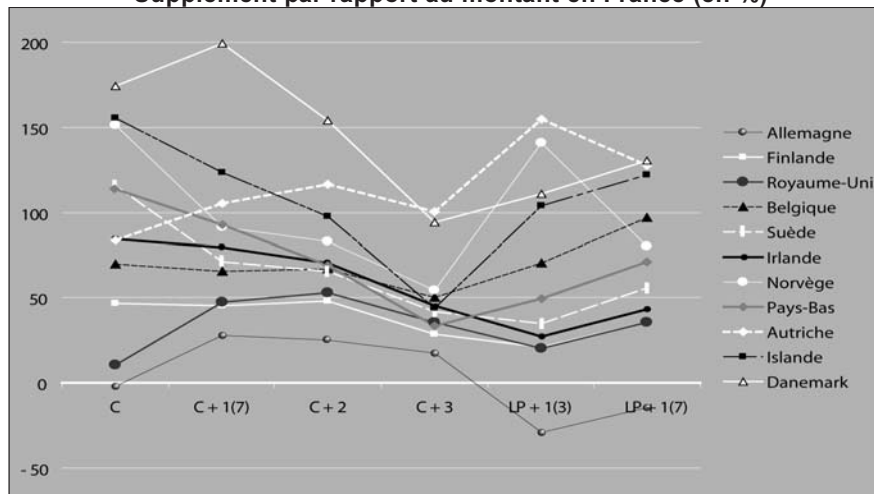
Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuelisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Le graphique 3 montre pour chacune des six configurations familiales examinées le supplément de revenu accordé aux familles dans les autres pays en % du revenu accordé en France. Le graphique 4 présente des moyennes de ces suppléments en %. Les montants en France et en Allemagne sont en moyenne assez proches. Toutefois, les montants français sont inférieurs de l'ordre de 20 % pour les couples et supérieurs d'environ 20 % pour les parents isolés. Comparés aux niveaux français et allemands, les montants des revenus minima garantis aux personnes pauvres sont beaucoup plus élevés partout ailleurs. Ils sont supérieurs aux montants français de l'ordre de 30 à 40 % au Royaume-Uni et en Finlande, de l'ordre de 50 à 75 % en Irlande, Suède, Belgique et Pays-Bas, environ le double en Norvège et en Islande, environ le double pour les couples et environ 140 % pour les parents isolés en Autriche, et de l'ordre de 150 % au Danemark.

**Graphique 3. Revenus disponibles hors aides au logement\* des familles à l'assistance selon la configuration familiale – Supplément par rapport au montant en France (en %)**

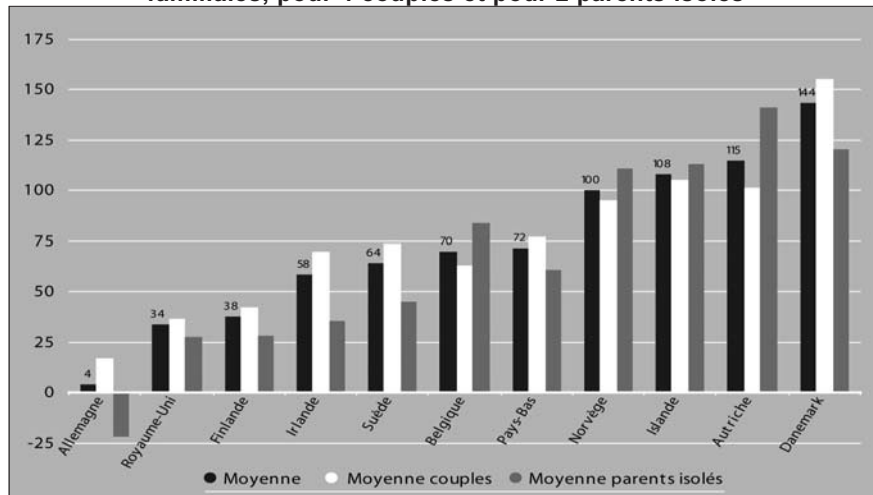


\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Lecture : Le revenu disponible d'un couple sans enfant (C) à l'assistance (sans prise en compte des aides au logement) est à peu près du même niveau en Allemagne et en France. Pour des couples avec un, deux ou trois enfants (C + 1, C + 2, C + 3), le revenu disponible est supérieur en Allemagne d'environ 20 à 25 % selon les cas. Pour des parents isolés en revanche, le revenu disponible est plus faible en Allemagne qu'en France : de 29 % avec un enfant en bas âge [LP + 1(3)], de 15 % avec un enfant d'âge scolaire [LP + 1(7)]. Pour toutes les configurations familiales étudiées, le revenu disponible est dans tous les autres pays supérieur à celui garanti en France.

**Graphique 4. Revenus disponibles hors aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale – Suppléments moyens par rapport au montant en France (en %) pour 6 configurations familiales, pour 4 couples et pour 2 parents isolés**



Pays classés par ordre croissant de la moyenne pour les six familles types des suppléments de revenu disponibles (hors frais de logement) d'une famille par rapport à la même famille en France.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuel de l'allocation de rentrée scolaire en France), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Lecture : Par rapport à la France, la moyenne des revenus disponibles (hors aides au logement) pour les 6 configurations familiales considérées est à peine supérieure en Allemagne (+ 4 %). La moyenne des revenus disponibles est plus élevée en Allemagne qu'en France pour les 4 couples considérés. Cette moyenne est en revanche plus faible pour les parents isolés considérés.

### **La comparaison des revenus disponibles en tenant compte des aides au logement**

Les résultats sur la comparaison des revenus disponibles présentés précédemment pourraient cependant souffrir de la non prise en compte des aides au logement. Ces dernières constituent ainsi en France un élément très important des politiques de soutien et de solvabilisation des ménages à revenus modestes. Environ un quart des ménages français et plus de 40 % des ménages locataires reçoivent de telles prestations qui dépendent principalement du niveau de ressources et de la taille du foyer. Leur importance est cependant largement méconnue, en témoigne la faible attention qui leur est portée dans le débat public en comparaison d'autres dispositifs sociaux. Les modalités de calculs complexes rendent peu visibles les effets des divers changements et revalorisations des différents paramètres utilisés pour son calcul. Ces particularités ont permis, dans une grande indifférence générale, une dévalorisation de ces prestations depuis une quinzaine d'années. Avec la forte inflation des loyers, ces prestations assurent de moins en moins bien leur fonction.

Reste que leur importance est telle que leur oubli pourrait fausser la comparaison et expliquer, au moins pour partie, la faiblesse des revenus garantis en France par rapport aux autres pays. Il en a donc été tenu compte. Tous les pays étudiés offrent des aides aux logements ciblées sur les ménages à faibles revenus. Les revenus disponibles augmentés des aides sont logiquement plus élevés que les revenus disponibles avant aides au logement. Une fois pris en compte ces aides au logement, les écarts apparaissent un peu moins importants aussi bien en valeur absolue (tableau 3, graphiques 5 et 6) qu'en valeur relative (tableau 4, graphiques 7 et 8).

Pour un couple sans enfant, le montant disponible est de 793 € PPA en France tandis qu'il est supérieur à 1 000 € PPA dans les autres pays, et même à 1 300 € PPA au Danemark, en Islande et aux Pays-Bas. Pour un couple avec trois enfants, les écarts se resserrent, d'un minimum de 1 467 € en France à 2 176 € PPA en Autriche, un écart qui demeure fort.

Le graphique 7 montre pour chacune des six configurations familiales examinées le supplément de revenu accordé aux familles dans les autres pays en % du revenu disponible net en France. Le graphique 8 présente des

<b>Tableau 3. Revenus disponibles avec les aides au logement * des familles à l'assistance selon la configuration familiale – en € PPA</b>						
	<b>C</b>	<b>C + 1(7)</b>	<b>C + 2</b>	<b>C + 3</b>	<b>LP + 1(3)</b>	<b>LP + 1(7)</b>
France	793	952	1 145	1 467	922	860
Belgique	1 021	1 187	1 425	1 710	1 114	1 137
Finlande	1 001	1 217	1 439	1 644	980	980
Suède	1 022	1 226	1 448	1 584	971	992
Allemagne	1 017	1 301	1 461	1 719	946	974
Irlande	1 177	1 347	1 518	1 717	1 056	1 056
Norvège	1 193	1 388	1 583	1 779	1 562	1 172
Autriche	1 057	1 392	1 759	2 176	1 610	1 315
Pays-Bas	1 339	1 458	1 549	1 654	1 162	1 174
Royaume-Uni	1 152	1 492	1 734	1 975	1 297	1 297
Islande	1 336	1 559	1 683	1 683	1 330	1 294
Danemark	1 302	1 758	1 843	1 928	1 472	1 438

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

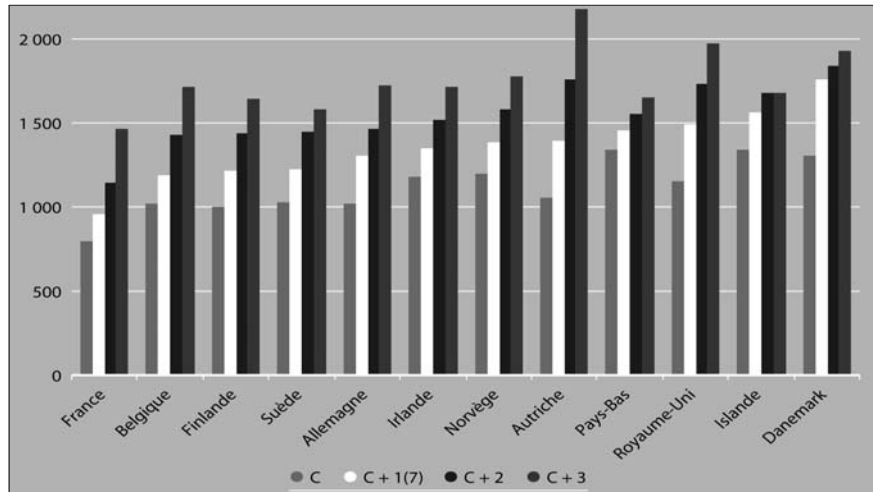
Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte-tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).



**Graphique 5. Revenus disponibles avec les aides au logement \* pour les couples à l'assistance en fonction du nombre d'enfants – en € PPA**



Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

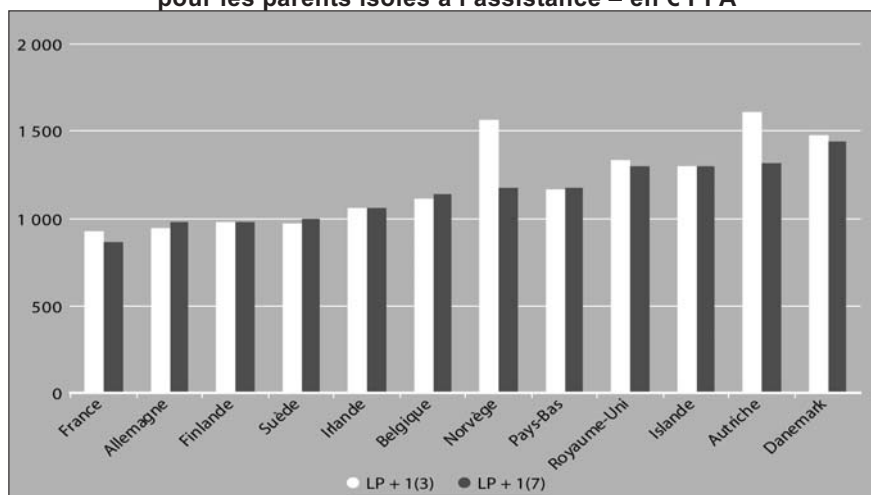
Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

moyennes de ces suppléments pour les six configurations familiales considérées, toujours en %. La France apparaît toujours derrière les autres pays mais, par rapport à l'analyse qui ne tenait pas compte des aides au logement, les écarts se sont resserrés. Les montants garantis aux familles en situation de pauvreté dans les autres pays restent en général supérieurs à ceux garantis en France. Les montants sont supérieurs au montants français de l'ordre de 20 % en Finlande, en Suède, en Belgique et en Allemagne (de l'ordre de 10 % pour les parents isolés dans ces pays), de l'ordre de 40 à 50 % aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni, en Islande et en Autriche et d'environ 60 % au Danemark.

Cette conclusion générale vaut aussi pour le parent isolé avec un enfant en bas âge bénéficiaire de l'API en France qui apparaît mal loti en comparaison de ses voisins européens. Cette prestation est pourtant fréquemment présentée comme trop élevée par rapport au RMI et les rapports envisagent régulièrement, sous couvert de « simplification », de la réduire et de la fusionner avec le RMI.

**Graphique 6. Revenus disponibles avec les aides au logement \* pour les parents isolés à l'assistance – en € PPA**

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre croissant pour le parent isolé avec un enfant d'âge scolaire (7 ans).

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (en France, RMI pour le parent isolé avec un enfant d'âge scolaire, l'API avec un enfant d'âge préscolaire), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuelisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte-tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

**Tableau 4. Revenus disponibles avec les aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale – France = 100**

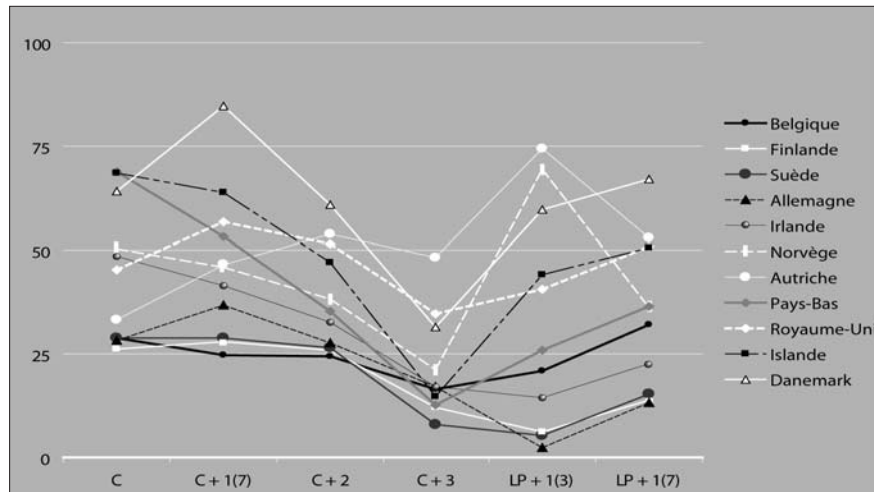
	C	C + 1(7)	C + 2	C + 3	LP + 1(3)	LP + 1(7)
France	100	100	100	100	100	100
Belgique	129	125	125	117	121	132
Finlande	126	128	126	112	106	114
Suède	129	129	127	108	105	115
Allemagne	128	137	128	117	102	113
Irlande	148	142	133	117	114	123
Norvège	150	146	138	121	169	136
Autriche	133	146	154	148	175	153
Pays-Bas	169	153	135	113	126	136
Royaume-Uni	145	157	151	135	141	151
Islande	168	164	147	115	144	150
Danemark	164	185	161	131	160	167

Les pays sont classés par ordre croissant pour le couple avec un enfant.

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuelisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte-tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

**Graphique 7. Revenus disponibles avec les aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale**  
**Supplément par rapport au montant en France (en %)**



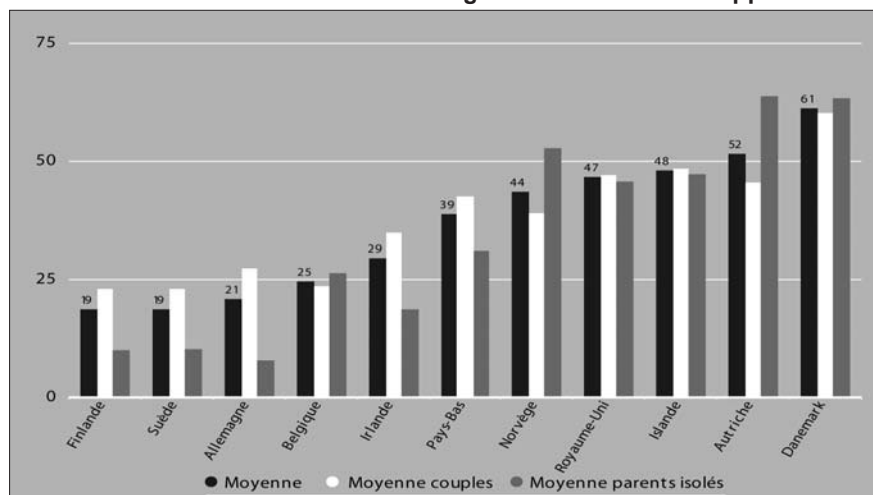
\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensuel de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte-tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Lecture : Par rapport à une famille à l'assistance en France, le revenu disponible garanti (incluant les aides au logement) est supérieur au Danemark et ce pour toutes les configurations familiales étudiées. Pour le couple sans enfant (C), il est supérieur de 64 %. Pour les couples avec un, deux et trois enfants, il est supérieur respectivement de 85 %, 61 % et 31 %. Pour les parents isolés avec un enfant en bas âge [LP + 1(3)] ou d'âge scolaire [LP + 1(7)], ce revenu disponible est supérieur de 60 % et 67 % respectivement.

Notons que les écarts constatés seraient encore plus importants entre la France et un certain nombre de pays si nous ne raisonnions pas en parité de pouvoir d'achat, mais en euros courants. Pour plusieurs pays, le fait d'utiliser les parités de pouvoir d'achat, qui tiennent compte du coût de la vie, aboutit à diminuer les montants des revenus disponibles calculés par rapport à ce qu'ils seraient si les taux de changes avaient été utilisés : de l'ordre de 20 % au Danemark, 17 % en Norvège, 14 % en Islande et 9 % en Suède et en Irlande.

**Graphique 8. Revenus disponibles avec les aides au logement \* des familles à l'assistance selon la configuration familiale – Supplément**



\* Pays classés par ordre croissant de la moyenne pour les six familles types des suppléments de revenu disponibles (incluant les aides logement) d'une famille par rapport à la même famille en France. Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Lecture : Par rapport à la France, la moyenne des revenus disponibles (incluant les aides au logement) pour les 6 configurations familiales considérées est supérieure de 21 % en Allemagne.

### III. Incitation financière : une comparaison des situations

L'idée est de comparer l'incitation financière potentielle à travailler du fait de l'existence d'un mécanisme de revenu garanti. Même dans l'hypothèse où la question de retrouver du travail ne serait qu'une question d'offre de travail, c'est-à-dire reposant sur la seule décision des individus privés d'emploi, l'incitation au travail ne peut se réduire aux seuls aspects financiers. Reste que dans le débat public, les explications aux difficultés d'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires de minima sociaux, et plus généralement les explications au chômage, reposent souvent sur l'idée d'un problème d'incitation financière. Les personnes à l'assistance seraient incitées à se complaire de leur situation car elles n'auraient rien ou si peu à gagner en cas de reprise d'un travail. Il est vrai qu'en comparaison d'un ménage sans ressources, un ménage disposant d'un emploi et donc d'un revenu d'activité voit ses prélèvements, en particulier l'impôt sur le revenu, s'élever et perçoit en général moins de prestations : certaines diminuent ou

disparaissent à mesure que les revenus augmentent, les revenus minima garantis mais aussi les aides au logement et les autres prestations sous conditions de ressources. Ces effets peuvent aboutir à ce qu'un emploi ne permette pas d'aboutir à un revenu disponible substantiellement supérieur au revenu disponible garanti à l'assistance. Du seul point de vue financier, l'incitation à travailler peut donc apparaître faible.

Pour évaluer de manière comparée l'incitation financière, le revenu disponible d'un ménage à l'assistance est confronté au revenu disponible du même ménage lorsqu'il exerce un emploi à 35 heures à bas salaire lui procurant un salaire égal à la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP) <sup>1</sup> ce qui correspond pour la France à un peu plus du Smic temps plein à 35 heures (102,7 %) <sup>2</sup>.

Comme notre intérêt est ici de comparer la situation entre la France et les autres pays, le fait de prendre un autre niveau de référence, par exemple la moitié ou le double du montant choisi, ne changerait pas fondamentalement les résultats. Le choix d'un tel niveau de salaire, qui correspond à un salaire minimum temps plein en France, se justifie en outre parce que ce niveau est une norme sociale de référence. Il ne nous apparaît pas particulièrement pertinent d'opérer la comparaison avec un salaire égal à une fraction de Smic. Quel que soit le montant du revenu minimum garanti, ce dernier pourra toujours être converti en une fraction d'un salaire à taux horaire faible et à temps partiel. La question de la désincitation financière d'emplois au demi, au tiers ou au dixième de Smic peut être posée différemment. Si de tels emplois ne permettent pas, ou si peu, de sortir de l'assistance, doit-on se désoler de leur faible attrait ? Et, plutôt que de les rendre attractifs, ne convient-il pas plutôt d'en décourager le développement ? Ces questions renvoient au débat sur les notions d'emploi convenable ou décent (Freyssinet, 2000) et sur les risques d'enfermement, plutôt que sur l'effet de « tremplin », pour les « bénéficiaires » de tels sous emplois, un débat permanent qui se pose de nouveau avec les propositions de « revenu de solidarité active ».

Pour la comparaison entre les douze pays européens, nous avons donc mis en relation le rapport entre le revenu disponible à l'assistance et le revenu disponible avec un emploi à bas salaire (environ un Smic en France). Les

- 
1. Ou au niveau du salaire minimum pour un temps de travail de 35 heures si ce dernier est supérieur au SMTP, ce qui ne s'est avéré vrai qu'au Danemark où le plus faible des salaires minima conventionnels, celui du personnel des supermarchés (il n'existe pas de salaire minimum légal dans ce pays) est de peu supérieur à la moitié du SMTP (56 %).
  2. Le plus élevé parmi les Smic existant en 2004, c'est-à-dire celui bénéficiant de la 'garantie Aubry' la plus élevée (pour les salariés passés aux 35 heures après juillet 2002).

<b>Tableau 5. Incitation financière - le revenu disponible à l'assistance en % du revenu disponible au travail (hors aides au logement) Revenu disponible * d'une famille à l'assistance (cas 0) en % du revenu disponible * d'une famille disposant d'un salaire égal à la moitié du salaire moyen des salariés à temps plein (cas 1) correspondant en France à un peu plus du Smic 35 heures temps plein</b>							
	<b>C</b>	<b>C + 1(7)</b>	<b>C + 2</b>	<b>C + 3</b>	<b>LP + 1(3)</b>	<b>LP + 1(7)</b>	<b>Moyenne</b>
Danemark	121	151	147	144	97	93	126
Autriche	96	111	117	112	86	83	101
Norvège	112	97	106	114	88	71	98
Islande	102	102	102	102	95	84	98
Suède	109	98	95	97	86	84	95
Finlande	71	78	84	89	59	58	73
Belgique	60	67	72	73	78	75	71
Irlande	81	70	74	77	74	47	71
Pays-Bas	77	77	79	80	54	54	70
France	54	65	71	70	69	55	64
Allemagne	45	63	68	78	38	39	55
Royaume-Uni	42	55	61	65	49	42	52

Pays classés par ordre croissant de la moyenne pour les six familles types (dernière colonne).

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : RMI (ou API), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères, frais d'une garde à temps plein pour l'enfant d'âge préscolaire du parent isolé qui exerce une activité professionnelle (cas 1).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

tableaux 5 et 6 présentent ce rapport entre les revenus disponibles respectivement hors aides au logement et avec aides au logement <sup>1</sup>.

Pour les couples sans enfant, le revenu disponible hors aide au logement à l'assistance est plus élevé ou proche du revenu disponible avec un emploi à bas salaire dans quatre pays nordiques – Danemark, Norvège, Islande et Suède – et en Autriche (tableau 5). Si l'on examine le revenu dis-

1. Pour évaluer le degré d'incitation financière, il est aussi possible de calculer un taux moyen implicite d'imposition entre la situation d'assistance et la situation du cas 1, égal à la part du salaire brut dans le cas 1 qui ne se traduit pas par un supplément de revenu disponible net en comparaison du revenu disponible net dans la situation d'assistance. Cependant cet indicateur pose un problème méthodologique pour la comparaison du fait de la difficulté à prendre en compte les cotisations sociales (les cotisations employeurs ne sont pas prises en compte dans de tels calculs alors même que la distinction entre cotisations salarié et employeur n'a pas de sens économique et a été fixée au cours de l'histoire de façon assez arbitraire d'un pays à l'autre). Enfin, les résultats de la comparaison ne diffèrent de toute façon pas sensiblement du calcul que nous avons préféré.

ponible avec les aides au logement, cette situation se retrouve également en Allemagne<sup>1</sup> et, pour les couples, en Finlande (tableau 6).

Dans ces 7 pays, l'incitation financière à occuper un emploi apparaît donc la plus faible. Notons que les incitations peuvent y prendre d'autres formes, tel un contrôle social fort impliquant des contraintes sur les comportements, par exemple en matière d'obligations de formation ou de recherche d'emploi, sous peine de sanctions. Un tel environnement comportant des « mesures actives » ayant un caractère contraignant et donc un

**Tableau 6. Incitation financière - revenu disponible à l'assistance en % du revenu disponible au travail (revenu avec aides au logement)  
Revenu disponible \* d'une famille à l'assistance (cas 0) en % du revenu disponible \* d'une famille avec un salaire égal à la moitié du salaire moyen des salariés à temps plein (cas 1) correspondant en France à un peu plus du Smic 35 heures temps plein**

	C	C + 1(7)	C + 2	C + 3	LP + 1(3)	LP + 1(7)	Moyenne
Danemark	112	123	118	117	100	97	111
Norvège	112	114	118	121	103	93	110
Autriche	100	109	115	111	89	87	102
Suède	109	111	106	98	92	91	101
Islande	102	105	102	102	96	86	99
Allemagne	98	109	99	103	90	90	98
Finlande	91	93	94	95	77	75	88
Royaume-Uni	93	84	86	88	86	76	85
Belgique	76	81	85	84	91	88	84
France	78	84	85	81	88	75	82
Pays-Bas	84	85	85	86	64	64	78
Irlande	87	76	78	80	86	60	78

Pays classés par ordre croissant de la moyenne pour les six ménages types (dernière colonne).

\* Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : salaire (pour le cas 1), revenu minimum garanti pour le cas 0 à l'assistance (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères), frais d'une garde à temps plein pour l'enfant d'âge préscolaire du parent isolé qui exerce une activité professionnelle (cas 1).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

1. Pour ce dernier pays, le fort changement entre la situation avant et hors aides au logement vient du fait que, selon les hypothèses retenues, les ménages à l'assistance voient leur frais de logement intégralement pris en charge (jusqu'à 551 € PPA) alors que les ménages avec un salaire égal à la moitié du SMTP ne touchent plus d'aides au logement, ou alors pour des montants relativement faibles dans le cas des ménages avec deux et trois enfants.

maillage social et institutionnel développé est d'ailleurs souvent évoqué pour les pays nordiques (Abrahamson, 2005 ; RFAS, 2003). L'incitation à quitter l'assistance (ou à ne pas la demander) peut aussi s'exercer sous la forme d'une forte stigmatisation des bénéficiaires, un point souvent relevé pour ce qui concerne l'aide sociale en Allemagne et en Autriche (Schultheis, 1993 ; Eardley *et al.*, 1996). Cette stigmatisation se traduirait en particulier par un important non-recours à ces prestations (Exnota, 2005).

L'incitation financière apparaît plus forte dans les cinq autres pays étudiés. Le rapport entre le revenu disponible après aides au logement d'une famille à l'assistance (cas 0) et celui obtenu avec un emploi à bas salaire (cas 1) est de l'ordre de 85 % au Royaume-Uni et en Belgique, variable selon les configurations familiales (tableau 6). Au Royaume-Uni, les familles à bas salaire (cas 1) reçoivent des crédits d'impôts élevés dont ne bénéficient pas les ménages inactifs à l'assistance (Math, Meilland, 2007b). Le système français apparaît un peu plus incitatif en moyenne. Seuls deux systèmes apparaissent globalement légèrement plus incitatifs que celui de la France : celui des Pays-Bas, surtout pour les parents isolés qui reçoivent d'importants crédits d'impôts, et celui de l'Irlande où existe le *Family Income Supplement*, une prestation d'un montant relativement élevé réservée aux familles laborieuses à bas revenus.

Quelle que soit la configuration familiale considérée, la France se trouve toujours dans les trois pays où le rapport entre revenu d'assistance et revenu en situation de travail est le plus faible, c'est-à-dire où l'incitation financière est *à priori* comparativement la plus forte (tableau 6). La seule petite nuance à apporter concerne le parent isolé avec un enfant en bas âge qui bénéficie de l'API en France, une situation pour laquelle le rapport est plus faible dans quatre pays : Pays-Bas, Finlande, Irlande, Royaume-Uni. Pour ce parent isolé actif dans le cas 1, il est tenu compte de ses frais de garde pour son enfant d'âge préscolaire, frais auxquels par hypothèse faite dans les calculs le parent isolé à l'assistance ne fait pas face <sup>1</sup>.

---

1. Pour une garde à temps plein (5 jours à temps plein par semaine), il a été fait l'hypothèse que le parent isolé avec un enfant d'un peu moins de 3 ans utilisait une assistante maternelle agréée (mode de garde le plus fréquent) ce qui, selon nos estimations, représente un salaire net à verser de 444 € par mois en 2004. Les cotisations (salariés et employeurs) sont prises en charge par une prestation spécifique : l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), remplacée graduellement pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, par le « complément mode de garde » assistante maternelle de la « prestation d'accueil du jeune enfant ». Cette prestation comporte en outre une « majoration » sous la forme d'une prestation financière supplémentaire dont le montant dépend des ressources (de 136 € à 207 € environ en 2004). Le parent isolé dans le cas 1 a droit à cette majoration au taux maximum, soit un coût net total de la garde de 237 € par mois. Ne payant pas d'impôt, il ne peut profiter de la réduction d'impôt pour garde d'enfant (égale en 2004 à 25 % du coût des dépenses dans une limite annuelle de 2 300 € de dépenses, soit une réduction d'impôt maximale de 575 € par an).



Les résultats sur la comparaison des revenus à l'assistance en cas d'exercice d'un emploi montrent que la France ne souffre pas particulièrement d'un problème spécifique de désincitation financière des bénéficiaires de l'assistance par rapport à des pays de développements économiques comparables. Bien au contraire, l'incitation financière y semble parmi les plus fortes, du fait notamment de la faiblesse du revenu disponible garanti. Ces résultats viennent confirmer des travaux antérieurs à partir de données plus anciennes (Jankéliowitch-Laval, Math, 1998).

## Conclusion

La comparaison des montants des revenus garantis aux familles les plus pauvres ne permet pas de retrouver la classification des pays selon des idéaux-types de *Welfare State*, issue des travaux de Gøsta Esping-Andersen (1990). Sur les douze pays examinés, les cinq pays nordiques ne se distinguent pas particulièrement des autres. Le Danemark est ainsi le pays qui apparaît le plus généreux tandis que la Suède et la Finlande figurent parmi les pays les moins généreux, seules la France et l'Allemagne (en particulier vis-à-vis des parents isolés dans ce dernier pays) traitant plus mal leurs pauvres de ce point de vue. Quand à l'Autriche, autre pays d'Europe continentale classé généralement avec la France et l'Allemagne comme « conservateur corporatiste », elle apparaît au contraire de ces deux derniers pays, bien plus généreuse, proche du Danemark. Le Royaume-Uni figure aussi parmi les pays qui offrent des revenus minima garantis comparativement parmi les plus élevés. Il serait judicieux, au moins dès lors qu'on parle de politique de lutte contre la pauvreté, de s'abstenir de s'appuyer sur des « modèles » nordiques, scandinaves, anglo-saxons, continentaux ou autres. D'autant que les configurations nationales emblématiques supposées incarner ces modèles ne sont pas figées et ont connu des évolutions notables (Abrahamson, 2005).

Les différences constatées sont évidemment le résultat de choix politiques ancrés dans une histoire parfois longue <sup>1</sup> et il est difficile de dégager des explications simples à ces différences. On peut seulement émettre quelques hypothèses. Les montants de ces dispositifs pourraient ainsi être mieux protégés dans le temps lorsqu'ils ont été fixés explicitement en proportion d'autres normes sociales : au Danemark, après avoir été fixé en 1986 en pourcentage de la pension de vieillesse forfaitaire de base, le mon-

---

1. Si le RMI a été créé fin 1988, de tels dispositifs pour les personnes d'âge actif ont été créés bien plus tôt dans d'autres pays : 1948 pour le Royaume-Uni, 1957 pour la Suède et la Finlande, 1961 pour l'Allemagne et 1963 pour les Pays-Bas.

tant est fixé depuis 1997 en proportion du plafond des indemnités de chômage ; aux Pays-Bas (ainsi qu'au Luxembourg), le montant est fixé en proportion du salaire minimum national. Dans ces pays, les revenus d'assistance évoluent donc au rythme de normes sociales concernant une grande partie de la population et sont donc mieux défendus. Le niveau de générosité pourrait aussi être fonction du rôle joué par les dispositifs de revenu minimum en matière de couverture des chômeurs, et donc en fonction de leur place et leur articulation avec l'indemnisation du chômage. Ainsi, dans un pays comme le Royaume-Uni, les prestations d'indemnisation du chômage sont faibles et leur durée si réduite que le revenu minimum y joue *de facto* un rôle d'indemnisation pour un grand nombre de personnes privées d'emploi. Cela pourrait justifier sa relative générosité par exemple en comparaison d'un pays comme la Belgique où, du fait d'une indemnisation du chômage relativement généreuse et surtout très longue, le revenu minimum dont le niveau est relativement plus faible s'adresse en définitive à peu de chômeurs. Mais ce raisonnement ne tient plus vraiment dès lors qu'on examine d'autres pays. Par exemple, l'indemnisation du chômage au Danemark garantit une réelle sécurité du revenu à la majeure partie des personnes privées d'emploi par une indemnisation d'un montant plus élevé <sup>1</sup> et une durée bien plus longue <sup>2</sup> que ce qui existe en France. Cette situation n'empêche pas pour autant ce pays d'accorder aussi aux chômeurs non indemnisés ou en fin de droit (après quatre années d'indemnisation) des revenus d'assistance bien plus élevés qu'en France : hors aides au logement, le revenu disponible garanti à un couple avec un enfant y est trois fois plus élevé en termes de pouvoir d'achat ; même en tenant compte des aides au logement et avec des hypothèses considérant le niveau maximal possible de ces aides en France, le revenu disponible de cette famille reste 85 % plus élevé au Danemark en termes de pouvoir d'achat. Dès lors qu'il s'agit de s'inspirer du « modèle danois », la flexibilité de l'emploi et la facilité des employeurs pour licencier ou se séparer « à l'amiable » de leurs salariés ne sont pas les seules caractéristiques. On oublie souvent que cette « flexicurité » est coûteuse, solidaire et repose sur des prélèvements progressifs élevés destinés à garantir une réelle sécurité des revenus au cours de l'existence. S'en inspirer réellement impliquerait des dépenses sociales

- 
1. Sauf pour les très hauts salaires. Le montant est au Danemark de 90 % du salaire jusqu'à un plafond alors qu'il varie de 57,4 à 75 % du salaire en France jusqu'à un plafond beaucoup plus élevé. Pour un descriptif très succinct, voir Unedic (2007), *Indemnisation du chômage en Europe*, Europ'info, fascicule 1.
  2. 4 ans, voire plus au-delà de 55 ans, contre 23 mois au maximum en France (ou 36 mois pour les plus de 50 ans).

supplémentaires, notamment des dépenses dites « passives » pour maintenir et sécuriser les revenus.

En définitif, les revenus garantis aux familles les plus pauvres en France à travers des dispositifs tels que le RMI et l'API sont inférieurs à ceux garantis dans les autres pays européens de niveau économique comparable<sup>1</sup>. Même en prenant en compte les aides au logement qui constituent en France un élément majeur de soutien des familles modestes, il faudrait augmenter les revenus garantis de 50 % ou plus pour atteindre le niveau assuré dans des pays comme les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni, l'Islande, l'Autriche et le Danemark. Dans ces pays, les familles pauvres ne sont pourtant pas particulièrement considérées comme choyées. Une augmentation de plus de la moitié des barèmes des minima sociaux français serait nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté monétaire de référence utilisé par l'INSEE (Clerc, 2005 ; Allègre, Périvier, 2005)<sup>2</sup>. Ce seuil est pourtant parmi les plus faibles des seuils existants (Concialdi, 2002). Pour atteindre le seuil de 60 % du revenu médian généralement retenu au niveau européen, un doublement des montants serait nécessaire<sup>3</sup>. Une augmentation des minima sociaux n'est certes pas une mesure exclusive de nombreuses autres mesures « actives » complémentaires et souhaitables (formations, emplois aidés, relèvement des bas revenus d'activité, services, modes de garde et moyens de transports disponibles et accessibles, etc.). Mais la paupérisation des minima sociaux, qui équivaut à une insécurisation des parcours familiaux, ne peut continuer à tenir lieu de stratégie de retour à l'emploi, d'autant que même si une telle orientation, accompagnée d'autres mesures « actives » s'avérait efficace, elle ne le serait pas pour tous et pas avant longtemps (Périvier, 2006). Reste qu'au seul vu de la comparaison internationale, une augmentation des revenus minima devrait s'imposer comme une priorité pour les bénéficiaires et leurs enfants.

- 
1. Si l'on se réfère à des indicateurs comme le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, il semble cependant que quatre pays, l'Irlande, l'Islande, la Norvège et les Pays-Bas, se situeraient dans une situation sensiblement plus favorable que les autres pays étudiés (Blanchet, Simon, Sylvander, 2007). Ces quatre pays ne figurent pas pour autant parmi les plus généreux vis-à-vis de leurs pauvres.
  2. Pour atteindre le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian estimé pour 2004 par l'INSEE (ou plutôt sous-estimé puisque certains revenus du capital ne sont pas pris en compte dans son calcul) à 657 € par mois pour une personne isolée ([http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/revenus\\_pauvrete.htm](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/revenus_pauvrete.htm)), le barème du RMI de 418 € pour une personne isolée devrait être augmenté de près de 60 %. Ce constat vaut pour les autres configurations familiales puisque l'échelle d'équivalence retenue pour le calcul du seuil de pauvreté est à peu près la même que celle du barème du RMI.
  3. Pour atteindre 60 % du revenu médian, seuil de pauvreté généralement retenu au niveau européen, soit 788 € en 2004, le montant du barème du RMI devrait être augmenté d'environ 90 %.

## Références bibliographiques

- Abrahamson P. (2005), « La fin du modèle scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques », *Revue française des affaires sociales*, n°3, juillet-septembre.
- Allègre G., Périvier H. (2005), « Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? », *Lettre de l'OFCE*, n°262. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/262.pdf>
- Anne D., L'Horty Y. (2002), « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et statistique*, n°357-358, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ES357D.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES357D.pdf)
- Blanchet D., Simon O., Sylvander M. (2007), « Niveaux de vie, productivité et bien-être en longue période : la France et les principaux pays développés », in *L'économie française-comptes et dossiers*, Insee Références, Edition.
- Cantillon B., van Mechelen N., Marx I., van den Bosch K. (2004), « L'évolution de la protection sociale minimale dans les Etats providence au cours des années 90 », *Revue belge de sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre.
- Chaput H., Julienne K., Lelièvre M. (2007), « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », *Revue française des affaires sociales*, n°1, janvier-mars 2007
- Clerc D. (2005), « Un plan de lutte contre la pauvreté en trois mesures », *L'économie politique*, n° 26, avril.
- Concialdi P. (2002), « Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures », *La Revue de l'Ires*, n°38, 2002/1.
- Eardley T, Bradshaw J., Ditch J., Gough, I., Whiteford P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries*, Research Reports n°46 et n°47, Department of Social Security, HMSO.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press.
- Exnota (2005), *Exit from and non Take up of Public Services. A Comparative Analysis : France, Greece, Spain, Germany, The Netherlands, Hungary*, Rapport du consortium du réseau Exnota (5<sup>e</sup> PCRD), [www.exnota.org](http://www.exnota.org)
- Freyssinet J. (2000), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'Ires*, n°34, pp. 27-58.
- Jankéliowitch-Laval E., Math A. (1998), « Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et prévisions*, CNAF, n°50/51, pp. 81-107.
- Horusitzky P., Julienne K., Lelièvre M. et al. (2006), « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et résultats*, n°464, février.
- Levy C. (2003), *Vivre au minimum : enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute.

- Math A., Meilland C. (2007a), *La comparaison des politiques en direction des familles dans 12 pays européens. L'exploitation d'une base de données de ménages ou cas-types*, Document de travail réalisé dans le cadre d'une recherche en cours, Ires, juillet.
- Math A., Meilland C. (2007b), « Comparaison du soutien financier apporté aux familles dans douze pays européens », *Recherches et prévisions*, n°90, décembre.
- Périver H. (2006), « Quel sort pour les allocataires de minima sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n°273. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/273.pdf>
- RFAS (2003), « L'Etat providence nordique », numéro spécial de la *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre.
- Schultheis F. (1993), *La famille : une catégorie du droit social ? Analyse comparative de la prise en compte des situations familiales dans les systèmes de protection sociale en France et en RFA*, Rapport de recherche pour la Cnaf, 306 pages.

