



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2011

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE

LISBONNE, 29-30 NOVEMBRE 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2011

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE

KENNETH NELSON
INSTITUT SUÉDOIS DE RECHERCHE SOCIALE

LISBONNE, 29-30 NOVEMBRE 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
A. Efficience et efficacité de la protection sociale dans une perspective d'intégration européenne	7
B. Réformes des prestations à caractère non contributif au Portugal	10
C. Politiques et expérience des pays pairs et des parties prenantes	13
D. Discussions lors de l'examen par les pairs	19
E. Conclusions et principaux enseignements	24
Références	27





Résumé

Dans le contexte de la crise financière mondiale et des assainissements budgétaires entrepris un peu partout en Europe, plusieurs États membres ont réformé les volets à caractère non contributif et soumis à condition de ressources de leur système de protection sociale. C'est dans cette perspective que le Portugal a organisé un examen par les pairs consacré aux mesures de renforcement de l'efficacité de la protection sociale. Huit pays pairs y ont participé (Belgique, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovénie), de même que des représentants de la Commission européenne et de deux parties prenantes (Caritas Europa et Eurocities).

L'efficacité de la protection sociale a déjà été abordée au niveau de l'UE en rapport avec la stratégie « Europe 2020 ». C'est ainsi par exemple que le Comité de la protection sociale a encouragé les États membres à réduire à la fois la complexité de la réglementation des programmes et l'importance des frais administratifs. Il a également attiré l'attention sur la nécessité de lutter contre les fraudes et les erreurs éventuelles en termes d'admissibilité aux prestations, et des appels ont été lancés en faveur d'une inclusion plus active et de l'octroi d'une priorité à la participation des bénéficiaires au marché du travail. Le CPS a également insisté sur la nécessité de consacrer des efforts supplémentaires à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de l'inclusion sociale, surtout dans les États membres où le niveau des prestations est peu élevé et leur couverture incomplète. Idéalement donc, les prestations de revenu minimum devraient être suffisamment efficaces et efficientes pour réduire la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale.

Le présent examen par les pairs sur l'efficacité de la protection sociale s'articule essentiellement autour des réformes introduites en la matière au Portugal. Plusieurs aspects ont été examinés, parmi lesquels les principes d'application de conditions de ressources et les actions visant à réduire les frais administratifs et les fraudes. L'arbitrage potentiel entre efficacité et efficience a été au cœur des débats que les participants ont consacrés à la réorganisation de la protection sociale. Les réformes entreprises à cette fin au Portugal font en sorte que les prestations de revenu minimum soumises à condition de ressources se focalisent davantage sur les pauvres parmi les pauvres — ce qui semble avoir certains effets négatifs sur la réduction de la pauvreté telle qu'elle est envisagée par le grand objectif de la stratégie « Europe 2020 » au titre duquel les États membres s'engagent à réduire de 20 millions au moins, d'ici 2020 et sur la base

des indicateurs établis, le nombre de personnes menacées de pauvreté au sein de l'UE. La focalisation accrue des principales prestations soumises à condition de ressources sur les revenus les plus bas n'est pas uniquement observée au Portugal: la plupart des pays pairs ont réaménagé leur protection sociale dans le même sens. Si cette orientation pourrait bien réduire, ou à tout le moins atténuer, l'extrême pauvreté à l'échelon le plus bas de la distribution des revenus, son impact sur la pauvreté relative et sur l'inégalité des revenus est, en revanche, moins évident.

Il est impératif, avant de pouvoir tirer des conclusions définitives quant aux effets distributifs des réformes de la protection sociale en Europe, de disposer de données plus abondantes et de meilleure qualité, en particulier au niveau institutionnel. Sans perdre cette difficulté de vue, les participants à l'examen par les pairs ont conclu que les États devraient réserver une attention prioritaire à la problématique de l'efficacité. La réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par la stratégie « Europe 2020 » exige non seulement que les prestations soient efficaces, mais qu'elles contribuent à réduire fortement la pauvreté. Une redistribution plus efficace va sans doute requérir des ressources supplémentaires, ce qui pourrait poser problème à court terme en raison des contraintes budgétaires actuelles. Une double approche axée à la fois sur l'efficacité et sur l'efficacité de la réforme de la protection sociale correspondrait davantage aux objectifs sociaux envisagés par la stratégie « Europe 2020 ».



A. **Effizienz et efficacité de la protection sociale dans une perspective d'intégration européenne**

Les pressions exercées sur les systèmes de protection sociale tendent à s'intensifier en période de récession économique car le nombre de demandeurs s'accroît alors que les contraintes budgétaires ne permettent pas d'augmenter les budgets nationaux en conséquence. C'est dans ce contexte que le Portugal a décidé de réformer les volets à caractère non contributif de son régime de prestations, et d'organiser le présent examen par les pairs consacré à l'amélioration de l'efficacité de la protection sociale. L'efficacité est un concept ambigu car il a plusieurs significations mais il est étroitement associé, dans le discours européen sur l'inclusion sociale, à la maîtrise des coûts et à la mesure dans laquelle les prestations sont allouées aux personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le présent examen par les pairs visait à alimenter le débat en cours sur l'efficacité de la protection sociale en Europe et à établir la corrélation entre les réformes actuelles et les ambitions du grand objectif en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale défini par la stratégie « Europe 2020 » — objectif au titre duquel les États membres s'engagent à réduire de 20 millions au moins d'ici à 2020 le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Outre le Portugal, l'examen a réuni en qualité de pays pairs la Belgique, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovénie; et deux parties prenantes, à savoir Caritas Europa et Eurocities.

Il ne fait guère de doute que l'efficacité de la protection sociale est un problème urgent car la viabilité des États-providence européens et la poursuite d'une intégration sociale européenne réussie en dépendent. Une meilleure adéquation des prestations sociales aux besoins des pauvres est une bonne raison de procéder à un changement institutionnel. La nécessité de réformes visant à améliorer l'efficacité de la protection sociale a également été reconnue à l'échelon européen, et sans doute le plus explicitement par le Comité de la protection sociale (2011) dans son évaluation de la dimension sociale de la stratégie « Europe 2020 ». Les mesures proposées dans ce contexte portent sur le mode de mise en œuvre des politiques, d'une part, et sur l'inclusion active, d'autre part. Si ces mesures portent dans le premier cas sur la complexité de la réglementation des programmes, sur l'ampleur des frais administratifs et sur les fraudes et erreurs éventuelles

au niveau des droits à prestations, elles s'attachent davantage, dans le second, à encourager la participation des bénéficiaires au marché du travail.

Le Comité de la protection sociale (2011) reconnaît par ailleurs que la réalisation de l'objectif « pauvreté » de la stratégie « Europe 2020 » requiert la mobilisation de ressources supplémentaires à des fins de redistribution. Les États membres sont dès lors invités à renforcer les prestations de revenu minimum en élargissant leur couverture et en relevant leur niveau dans les régions où les politiques sont peu développées. L'accent est donc mis non seulement sur l'efficacité de la protection sociale, mais également sur celle des politiques. L'efficacité de la protection sociale dépend de la mesure dans laquelle les programmes parviennent effectivement à réduire la pauvreté. Cette double approche du fonctionnement de la protection sociale est un facteur déterminant de réussite de la lutte contre la pauvreté. On constate avec le recul que la stratégie de Lisbonne, qui a précédé la stratégie « Europe 2020 », n'a pas eu, en dépit de la croissance économique et de l'emploi, l'effet escompté en termes de réduction majeure de la pauvreté (Cantillon, 2011). La croissance économique et l'emploi au niveau de l'UE n'en restent pas moins indispensables au développement social — même si la protection sociale occupe une place de plus en plus importante à l'agenda politique et si, venant compléter les effets de la croissance et de l'emploi, elle est désormais considérée comme l'une des pierres angulaires de toute politique d'inclusion sociale efficace.

Il est néanmoins important de reconnaître aussi que la protection sociale reste régie par le principe de subsidiarité en Europe. Les compétences de l'UE sont limitées dans ce domaine et très rares sont les directives ou règlements européens en matière de protection sociale qui doivent être mis en œuvre au plan national. La dimension sociale de l'intégration européenne émane surtout d'initiatives communautaires non contraignantes, même si une certaine convergence indirecte peut découler de l'intégration économique et monétaire de l'Union. La méthode ouverte de coordination (MOC) en particulier contribue de façon essentielle à la dimension sociale de l'intégration européenne en favorisant la diffusion des idées et des bonnes pratiques dans l'ensemble des États membres. Ceux-ci ont convenu, dans le cadre de la MOC, d'objectifs et d'indicateurs communs par rapport auxquels évaluer et comparer les évolutions au niveau national et au niveau de l'UE. L'intention est ici d'aider les États membres à identifier les exemples positifs qui, appliqués à leur propre contexte national, permettront de tracer de nouvelles pistes pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.



La Commission européenne a récemment rappelé (2008) l'importance de ses recommandations publiées au début des années 1990 à propos de l'application de critères communs aux concepts de ressources suffisantes et d'aide sociale. Elles avaient pour but primordial de veiller à ce que tous les États membres reconnaissent le droit à des ressources économiques suffisantes et de définir des principes de mise en œuvre communs. Elles ne décrivaient pas les structures de gouvernance avec précision, mais la Commission invitait les États membres à étendre la couverture, à instaurer des taux de prestation différenciés et à mettre en place des procédures formelles d'indexation. Les mesures de référence appliquées à la politique sociale de l'UE ont été précisées à certains égards: c'est ainsi que l'on considère que le niveau de revenu minimum, par exemple, devrait correspondre (au moins) au seuil de risque de pauvreté conjointement fixé par les États membres de l'UE (Parlement européen, 2009) — ce seuil de risque de pauvreté étant défini comme égal à 60% du revenu médian disponible après ajustement pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage. Le document de discussion de l'examen par les pairs¹ montre que les prestations de revenu minimum décidées par les États membres ont rarement atteint ce niveau — sans compter qu'elles ont toutes, pratiquement sans exception, été érodées au cours des vingt dernières années faute d'avoir bénéficié d'une hausse parallèle à celle des salaires.

1 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/improving-the-efficiency-of-social-protection>



B. Réformes des prestations à caractère non contributif au Portugal

Le Portugal a adopté en 2010 deux décrets réformant le fonctionnement de sa protection sociale. La nouvelle réglementation s'inscrit dans le pacte portugais de stabilité et de croissance destiné à favoriser la croissance économique et à réduire le déficit du budget de l'État à la suite de la crise financière mondiale. Les changements apportés concernent les volets à caractère non contributif et soumis à condition de ressources du système de protection sociale, y compris le revenu d'insertion sociale (*Rendimento social de inserção*) et l'allocation de chômage (*Subsídio social de desemprego*). Tant les critères d'éligibilité que les conditions d'octroi ont été modifiés avec un accent plus marqué sur l'activation et la lutte contre les fraudes. Le cadre juridique des différentes prestations à caractère non contributif et soumises à condition de ressources a par ailleurs été harmonisé en vue de diminuer la complexité du système et d'en abaisser les frais administratifs. C'est ainsi notamment que la mise en place d'un site Internet consacré à la sécurité sociale² simplifie considérablement le traitement des demandes de prestations.

10

Les critères d'éligibilité et les conditions d'octroi des prestations soumises à condition de ressources ont été modifiés à plusieurs égards. L'unité de prestation est désormais fixée, quel que soit le programme, en termes de liens familiaux et de partage des revenus. Il s'agit d'une définition considérablement élargie par rapport à l'unité familiale appliquée à la condition de ressources pour le revenu d'insertion sociale, de sorte qu'elle se rapproche désormais de la définition d'un ménage. La législation antérieure en matière de revenu d'insertion sociale permettait de diviser des ménages multi-générationnels en unités familiales plus petites pour l'évaluation des demandes de prestations, telles que des unités comprenant uniquement la famille nucléaire ou les grands-parents, par exemple. La nouvelle législation ne le permet plus. Les catégories de revenu visées par la condition de ressources ont, elles aussi, été modifiées. La nouvelle réglementation prend en compte les revenus du capital et des biens immobiliers, et toute aide au logement en nature — avec pour conséquence que la quasi-totalité des revenus familiaux sont désormais inclus dans l'examen des ressources, y compris les prestations familiales, les prestations d'invalidité et les prestations pour personnes à charge.

² <http://www2.seg-social.pt/ingles/>



Les réformes visent également à maintenir constante la valeur nominale des prestations dans le but, entre autres, de respecter le plafond fixé au niveau du budget de l'État en matière de dépenses sociales. Des changements relatifs aux taux de base et à la différenciation des besoins familiaux ont été introduits à cette fin. La nouvelle réglementation est adaptée à l'échelle d'équivalence de l'OCDE qui assigne une valeur de 1 au demandeur principal, de 0,7 à chaque personne supplémentaire de plus de 18 ans et de 0,5 à chaque enfant. Certains compléments au revenu d'insertion sociale ont en outre été supprimés. Des mesures destinées à faire mieux respecter les règles et à réduire les fraudes ont également été mises en place: une amende est désormais appliquée en cas de versements indus obtenus sur la base de fausses déclarations. Par ailleurs, les personnes ayant bénéficié d'un revenu d'insertion sociale pendant six mois sont tenues de prendre part à des programmes d'activation sur le marché du travail.

Il est trop tôt pour mesurer les effets précis de ces changements, mais les données présentées dans le rapport du pays hôte montrent que le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'insertion sociale ou d'une allocation de chômage a fortement diminué entre 2010 et 2011, de même que le nombre de prestations familiales soumises à condition de ressources. L'importance des prestations de revenu minimum a donc diminué, mais l'incidence de cette évolution sur l'inclusion sociale est plus difficile à établir: l'une des manières de procéder consiste à utiliser des micro-simulations pour comparer la situation avant et après les modifications de la politique en question — ce qu'a fait l'expert indépendant du pays hôte en utilisant des données tirées des statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC). Il convient de préciser avant d'examiner les résultats de cette étude que les simulations n'ont pas pris les effets comportementaux en compte et qu'il convient dès lors de les interpréter avec prudence.

Les simulations ont révélé que les modifications en matière de revenu d'insertion sociale pourraient réduire de moitié les dépenses en prestations, mais que les gains d'efficacité escomptés sont beaucoup plus modestes, voire inexistantes. En réalité, le revenu d'insertion sociale affecte uniquement le revenu des familles appartenant au décile inférieur, lequel se situe beaucoup trop en dessous du seuil de risque de pauvreté fixé au niveau de l'UE (voir plus haut) pour avoir un véritable impact sur le niveau global de pauvreté monétaire relative. Le revenu d'insertion sociale avait fait augmenter le revenu du décile inférieur de 29% environ avant les réformes; cette hausse n'est plus que de 16% depuis les changements. Il semblerait donc que le revenu d'insertion sociale soit désormais plus



focalisé encore sur la tranche tout au bas de l'échelle de distribution des revenus et qu'il bénéficie essentiellement aux plus vulnérables. Les simulations révèlent également que la prestation réformée a perdu de sa capacité de redistribution: avant les changements, le revenu d'insertion sociale réduisait le coefficient de Gini de 0,028³ environ. La baisse correspondante du taux de risque de pauvreté était de l'ordre de 1,7 point de pourcentage. Après les réformes, le revenu d'insertion sociale réduit le coefficient de Gini de 0,017 environ seulement et le taux de risque de pauvreté de 0,6 point de pourcentage. Le changement au niveau de la redistribution peut sembler modeste en termes absolus, mais les effets redistributifs du revenu d'insertion sociale ont été considérablement réduits en termes relatifs. Les effets d'égalisation de l'insertion sociale ont été diminués de plus d'un tiers en ce qui concerne l'inégalité de revenu (selon le coefficient de Gini) et de deux tiers environ en ce qui concerne la pauvreté relative.

Selon l'expert indépendant du pays hôte, les modifications apportées au système portugais de protection sociale ont été dictées par la nécessité de faire baisser les coûts plutôt que par la volonté de répondre à une demande croissante de soutien au revenu. La capacité du revenu réformé d'insertion sociale de lutter contre la pauvreté et de promouvoir l'inclusion sociale est compromise par de lourdes contraintes budgétaires et par le plafond imposé aux dépenses sociales. L'expert indépendant conclut que les gains éventuels en termes d'accroissement (modeste) de l'efficacité du système ne justifient pas vraiment la réduction substantielle de la redistribution.

3 Le coefficient de Gini est une mesure de répartition largement utilisée pour évaluer le degré d'inégalité du revenu. Il varie de 0 (tout le monde a le même revenu) à 1 (une seule personne détient l'ensemble du revenu).



C. Politiques et expérience des pays pairs et des parties prenantes

Chaque pays pair a produit préalablement à l'examen organisé à Lisbonne une description succincte de ses propres politiques et de sa propre expérience⁴. Ces rapports sont résumés ci-après.

Les dépenses en matière de prestations de revenu minimum soumises à condition de ressources ont fortement augmenté en **Belgique** en raison du ralentissement économique causé par la crise financière mondiale. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation (revenu d'insertion sociale) représente généralement 2 à 3% de la population totale, mais il a atteint 9% en 2009 et le gouvernement belge a dès lors décidé de réaffecter une partie des fonds alloués aux soins de santé aux secteurs les plus durement frappés par la crise. Des mesures ont été parallèlement instaurées pour réduire les fraudes et abus au moyen notamment de contrôles plus rigoureux et d'une surveillance plus stricte des bénéficiaires des prestations. La lutte contre la fraude a par ailleurs été intégrée au niveau de performance fixé dans les contrats pluriannuels d'administration qui régissent les responsabilités de l'État et autres institutions publiques en matière de gestion et de fonctionnement du système de protection sociale. D'autres changements ont visé à remédier au non-usage des prestations au travers de mesures assurant aux ayant-droit le remboursement automatique et maximum des frais médicaux et de chauffage. La question des frais administratifs a été gérée dès le début des années 1990 par la création de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale qui contient des informations sur toute personne bénéficiaire de divers programmes de prestations sociales.

La **Croatie** a adopté une nouvelle stratégie de développement social pour la période 2011–2015, dont l'un des objectifs explicites est une plus grande efficacité des prestations sociales. Une nouvelle loi sur la protection sociale a été introduite en 2011 et cette nouvelle législation harmonisée couvre huit prestations différentes: l'aide sociale (indemnité de subsistance), l'allocation de logement, l'aide ponctuelle, l'allocation scolaire, l'allocation d'invalidité, l'allocation d'assistance et de soins, l'allocation parentale et l'allocation d'insertion des personnes handicapées. Dans un souci de transparence des critères d'éligibilité et des conditions d'octroi, un registre des prestations sociales a été mis en place pour préciser les

⁴ Pour de plus amples informations, voir les documents nationaux sur: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/improving-the-efficiency-of-social-protection>



droits et devoirs associés aux diverses prestations. Le nouveau système prévoit l'obligation pour les bénéficiaires valides de l'indemnité de subsistance d'accepter les offres d'emploi et d'entreprendre une activité professionnelle. Le niveau des prestations est lié à une base budgétaire fixée chaque année dans le budget de l'État. Les taux de base de l'indemnité de subsistance ont été légèrement modifiés; c'est ainsi notamment que les taux applicables aux personnes seules ont été augmentés de 100 à 120% du montant de base. Une proportion suffisamment importante des dépenses totales est allouée, en vertu du système croate de prestations de revenu minimum, aux familles appartenant au quintile inférieur de la distribution des revenus. Sa couverture insuffisante et le faible niveau de ses prestations font néanmoins que l'efficacité du système est limitée en termes de réduction du taux de risque de pauvreté fixé au niveau européen.

L'**Italie** est l'un des rares pays européens à s'être abstenu d'instaurer un cadre national en vue d'une prestation générale de revenu minimum — préférant des prestations de revenu minimum « catégorique », autrement dit s'appliquant uniquement à des segments particulièrement vulnérables de la population tels que les personnes âgées et les personnes handicapées. Étant donné que la plupart des prestations de revenu minimum « catégoriques » s'adressent à des personnes qui ne font pas partie des forces de travail, la relation entre activation et efficacité n'a pas vraiment été au cœur du débat national. L'accent a davantage été mis sur la limitation des fraudes. En vertu de la législation récemment adoptée, toutes les institutions chargées d'allouer à des personnes démunies des prestations de revenu minimum et des services sous condition de ressources sont tenues de soumettre la liste des bénéficiaires à l'institut national de sécurité sociale (*Istituto Nazionale Previdenza Sociale*) en vue d'un recoupement avec les registres fiscaux. Cette législation n'a cependant pas encore été mise en œuvre. On observe de fortes disparités régionales car même si l'État est, en théorie, seul compétent pour déterminer le niveau des prestations, il n'exerce pas pleinement ce droit dans la pratique. Une certaine harmonisation intervient via l'ISEE (Indicateur de la situation économique équivalente), qui règlemente l'accès aux différentes prestations « catégoriques » de revenu minimum. L'examen de ressources appliqué dans le cadre de ces programmes inclut dans la demande tous les membres du ménage et autres personnes à charge. La définition de l'unité familiale va donc bien au-delà de celle utilisée au Portugal dans le cadre du revenu d'insertion sociale et d'autres prestations à caractère non contributif et soumises à condition de ressources. Une autre différence réside dans le fait que l'ISEE tient compte du revenu imposable et du revenu d'avoirs financiers de l'année précé-



dente, ce qui ne facilite guère la réponse à des fluctuations immédiates ou à court terme des besoins sociaux.

La **Lettonie** a subi de plein fouet la crise financière mondiale et son PIB a reculé de 22% entre 2007 et 2009. Étant donné que le revenu médian des ménages s'est également effondré, le taux de risque de pauvreté fixé par l'UE n'y a guère connu de véritable hausse. La Lettonie a consolidé son régime de prestations de revenu minimum durant la crise grâce notamment à l'aide financière de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international. Le taux de ce type de prestation a été sensiblement relevé en 2009 puisqu'il est passé de 27 LVL par personne et par mois (34 euros environ) à 40 LVL pour les adultes (57 euros environ) et 45 LVL pour les enfants (64 euros environ). Une différenciation plus marquée des taux de base a été discutée, mais n'est pas encore mise en œuvre. Il n'empêche qu'en dépit du relèvement des taux de base, le niveau des prestations générales de revenu minimum reste relativement peu élevé et axé sur les segments les plus pauvres de la population. Ce type de prestation est particulièrement important pour les chômeurs de longue durée, car les allocations de chômage à caractère contributif durent neuf mois seulement. L'afflux massif de bénéficiaires par suite de la montée du chômage a imposé une lourde charge administrative aux agences locales d'aide sociale chargées de traiter les demandes. L'État a réagi en supprimant l'obligation d'acquiescer le statut de « personne dans le besoin » pour devenir éligible à l'obtention d'une prestation de revenu minimum. L'État cofinance par ailleurs la moitié des coûts associés à ce type de prestation, de même que 20% des allocations de logement connexes. Étant donné que les bénéficiaires avaient apparemment tendance à cesser de rechercher activement un emploi, tout demandeur est désormais tenu de s'inscrire auprès d'une agence pour l'emploi avant de pouvoir bénéficier d'une prestation — mais le doute persiste quant à savoir si cette procédure incite effectivement les bénéficiaires à rechercher plus activement du travail et si elle a dès lors contribué à une croissance de l'emploi. Le débat se poursuit en vue de l'adoption de mesures d'activation plus rigoureuses.

Les dépenses et le nombre de dossiers en matière de prestations de revenu minimum ont connu une hausse importante en **Lituanie** également et le processus s'explique, ici aussi, par un afflux massif de chômeurs causé par la crise financière mondiale. Ceci étant dit et de l'avis général, le système en place était inefficace et mal ciblé. Des modifications ont donc été apportées à la loi sur les prestations de revenu minimum et la législation révisée est entrée en vigueur le

1er janvier 2012. Elle vise à améliorer l'efficacité en réservant exclusivement les prestations aux personnes définies comme étant en situation précaire; à renforcer les incitations à l'emploi; à réduire les fraudes; et à intensifier la coopération entre les municipalités et la collectivité locale. Plusieurs changements sont intervenus, y compris une différenciation des taux de prestation en fonction de la composition de la famille. Il a été décidé, en vue d'encourager le passage de la dépendance au travail, que les bénéficiaires devraient pouvoir conserver la moitié de la prestation pendant une période maximale de six mois après le début d'un emploi rémunéré. En ce qui concerne la lutte contre les fraudes, un amendement permet aux municipalités d'appliquer des procédures plus strictes à l'octroi du droit à prestation. Le pouvoir discrétionnaire des municipalités ayant par ailleurs été étendu pour leur permettre d'adapter les mesures à leur propre contexte, elles peuvent désormais s'écarter des lignes directrices nationales pour mieux répondre aux besoins locaux d'aide sociale.

Les prestations à caractère non contributif ont évolué à **Malte** jusqu'à devenir un système complexe à l'intérieur duquel différents programmes interdépendants se complètent mutuellement. Aucun examen harmonisé des ressources ne s'applique uniformément aux prestations de ce type. Les décideurs étudient actuellement de nouvelles pistes en vue de réduire les fraudes et les abus, ainsi que des pistes qui permettraient de diminuer les versements sur la durée de la période de droit à prestation.

La **Roumanie** affiche l'un des niveaux de recettes publiques par rapport au PIB les plus bas de l'UE et les dépenses sociales y sont sensiblement moins élevées que dans beaucoup d'États membres. Le déficit budgétaire y est aussi nettement supérieur à la moyenne européenne. Un processus de réforme de certains volets de la protection sociale a été récemment entrepris, notamment pour accroître l'efficacité des prestations de revenu minimum. Outre de nouvelles mesures destinées à lutter contre les fraudes, les changements proposés visent à rendre le système moins complexe. Neuf prestations nouvelles viendront essentiellement remplacer le vaste arsenal de programmes « catégoriques » actuellement en place. Parmi ces prestations nouvelles figure un « revenu minimum d'insertion » qui s'apparente (en termes de structure) à la prestation générale de revenu minimum en vigueur dans d'autres pays européens.

La **Slovénie** a récemment réformé son régime de prestation de revenu minimum. La nouvelle réglementation, entrée en vigueur en janvier 2012, devrait améliorer



l'efficacité et l'efficience des prestations en réduisant la pauvreté. Le montant de la prestation de revenu minimum a été augmenté et de nouvelles mesures ont été instaurées pour inciter les bénéficiaires à prendre un emploi. Les nouveaux taux prévoient des prestations plus élevées pour les personnes à charge, ainsi que des incitations au travail qui autorisent les bénéficiaires à exonérer une partie de leur revenu professionnel de l'examen de ressources ou à recevoir une « prime d'activation ». L'efficacité sera également accrue au travers d'une meilleure harmonisation des diverses formes de prestations à caractère non contributif. La nouvelle réglementation ne recourt pas à un examen uniforme des ressources mais établit l'ordre dans lequel les demandes de prestation peuvent être présentées. Elle s'appuie sur l'idée d'un guichet unique où les droits respectifs aux diverses prestations sont simultanément déterminés. Des informations concernant les familles et leurs revenus seront compilées à partir de différents registres — ce qui, peut-on l'espérer, va réduire les fraudes et alléger la charge administrative. Il est important de souligner que la législation révisée n'implique pas nécessairement que les prestations seront plus étroitement ciblées: au contraire, le nombre de bénéficiaires devrait considérablement augmenter, ce qui contribuera à une meilleure redistribution.

La contribution de **Caritas Europa** à l'examen par les pairs a essentiellement porté sur la dimension active de la protection sociale. Des préoccupations y sont exprimées à propos de certaines mesures d'activation actuellement en vigueur, en Espagne plus particulièrement, qui semblent obliger les bénéficiaires à participer à différents programmes d'insertion sur le marché du travail sans tenir suffisamment compte de la complexité de l'inclusion sociale. Caritas Europa insiste également sur le fait que les approches actives de la protection sociale échouent souvent en termes de participation au marché du travail et d'emploi, surtout parmi les groupes de population les plus démunis. Il conviendrait dès lors d'inciter les gouvernements à procéder à une adaptation des modalités en place afin de mieux répondre aux besoins des plus démunis, même en période de compression budgétaire.

Eurocities souligne également l'importance de l'activation sur le marché du travail dans une perspective d'inclusion sociale en prenant l'expérience des Pays-Bas comme point de départ de la discussion. Le taux de chômage y varie fortement puisqu'il est de l'ordre de 10% dans les grandes villes et de 3% en zones rurales. De l'avis général, les approches actives de la protection sociale ont eu dans ce pays l'effet escompté en ce qui concerne le passage de la dépendance de



l'aide sociale à l'occupation d'un emploi. Le système néerlandais de protection sociale a été fondamentalement réformé récemment et met désormais un accent beaucoup plus marqué sur les approches actives de l'inclusion sociale. Dans le même temps, les conditions appliquées aux prestations à caractère contributif ont été resserrées et la durée des allocations de chômage a été raccourcie. L'importance relative des prestations de revenu minimum dans l'ensemble du système de protection sociale n'a cependant pas réellement changé pour autant, en raison peut-être de l'accent sur les mesures d'activation. En dépit de l'expérience positive des Pays-Bas en matière de politique active du marché du travail, Eurocities insiste sur la nécessité croissante de réformer la stratégie en se fondant sur des éléments factuels afin de mieux suivre et évaluer l'incidence des changements sur l'efficience et l'efficacité de la protection sociale.



D. Discussions lors de l'examen par les pairs

Plusieurs aspects du débat sur les moyens de parvenir à des systèmes de protection sociale efficaces et efficaces ont été abordés lors de l'examen par les pairs organisé à Lisbonne. Il arrive que des mesures adoptées en vue d'une plus grande efficacité et d'un meilleur ciblage de cette protection aient des effets involontaires négatifs sur la lutte contre la pauvreté et le document de discussion préparé pour l'examen évoque, en s'appuyant sur la réforme portugaise des prestations de revenu minimum, une série d'exemples de conflits entre efficacité et efficacité susceptibles de survenir lors de la réorganisation de ce type de prestations. La discussion s'est donc essentiellement articulée autour d'un arbitrage possible entre efficacité et efficacité. D'autres points ont néanmoins été soulevés lors de la réunion, parmi lesquels le non-usage des prestations, les échelles d'équivalence implicites dans les formules de calcul des prestations, les modalités de l'examen des ressources et les approches de l'activation. Une synthèse des principales conclusions de l'examen de ces différents thèmes est proposée ci-après.

Le débat sur les **arbitrages possibles entre efficacité et efficacité** a confirmé que plusieurs pays pairs avaient rétréci le champ des bénéficiaires des prestations en le limitant aux familles tout au bas de l'échelle de distribution des revenus. La législation et les réformes actuelles ne visent apparemment pas à abaisser le taux de risque de pauvreté fixé par l'UE, mais plutôt à lutter contre l'extrême pauvreté. La Slovaquie est sans doute l'exception la plus notable par rapport à cette tendance générale puisque les prestations de revenu minimum y sont effectivement devenues plus généreuses.

Un représentant du Portugal s'est inquiété de ce que les restrictions au niveau des prestations pourraient dissuader certaines familles à bas revenu de demander de l'aide — ce qui diminuerait le recours aux prestations et l'effet d'égalisation de celles-ci sur la distribution des revenus. Ce représentant a également fait remarquer que la modification des critères d'éligibilité pour l'obtention de prestations de revenu minimum excluait de nombreuses familles de prestations complémentaires en nature (repas et manuels scolaires, par exemple). Des craintes sont dès lors exprimées quant au risque que la nouvelle législation sur les prestations de revenu minimum ait pour effet qu'il devienne encore plus difficile de convaincre les familles pauvres d'envoyer leurs enfants à l'école. L'expert indépendant a rappelé à cet égard à quel point le bien-être des enfants est important pour que les

pays de l'UE continuent sur la voie de la réussite sociale et économique. L'un des représentants du Portugal a également rappelé la nécessité de soumettre les initiatives stratégiques à une analyse d'impact, laquelle aurait d'ailleurs dû être effectuée avant la réforme. Cette démarche s'inscrit dans le cadre méthodologique de l'expérimentation en matière de politique sociale présenté lors de la réunion par l'un des représentants de la Commission européenne.

Plusieurs participants étaient d'avis que le ciblage des prestations de revenu minimum était trop étroit et ont indiqué qu'il faudrait tenir compte également des prestations à caractère contributif. En Lituanie, par exemple, les restrictions d'accès aux prestations de chômage contributives ont exercé une pression supplémentaire sur les prestations de revenu minimum et mis en évidence la nécessité d'harmoniser les volets à caractère contributif et à caractère non contributif du système de protection sociale. En Belgique, le lien entre prestations contributives et rémunération s'est progressivement érodé. On assiste toutefois aujourd'hui à un revirement dans la mesure où cette érosion a été jugée préjudiciable à l'aide publique et susceptible de compromettre l'ensemble du système national de protection sociale. Plusieurs participants ont souhaité étendre la discussion sur l'efficacité pour y inclure d'autres frais que les dépenses sociales. Certains ont également fait valoir qu'il conviendrait de prendre en considération l'équité intergénérationnelle et le coût futur du financement de la politique sociale. L'intérêt que les générations futures devront payer sur les budgets publics sous-financés illustre ce propos. L'expert indépendant a fait remarquer que les discussions concernant l'efficacité ont tendance à se focaliser sur les dépenses de l'État en ignorant largement les recettes. Or les ressources financières distribuées aux pauvres serviront très probablement à la consommation, ce qui engendrera un rendement financier pour la société, tant en termes de recettes fiscales qu'en termes d'emploi.

Les participants ont également abordé la question du **non-usage des prestations sociales**. Certaines mesures adoptées en vue de rendre la protection sociale plus efficace et d'assurer une cohérence dans l'allocation des prestations sociales peuvent avoir des effets involontaires et négatifs en termes d'impact sur la lutte contre la pauvreté. On peut citer ici à titre d'exemple l'incidence sur la motivation des plus démunis à demander des prestations, observée au Portugal (voir plus haut). De l'avis général des participants, les décideurs accordent rarement au non-usage des prestations sociales l'attention que cette problématique mérite, et des données empiriques quant à l'ampleur et à la nature du phénomène font



souvent défaut. Ainsi Malte, la Lituanie et la Roumanie ne disposent-ils d'aucune donnée précise concernant le non-usage intégral des prestations sociales alors que le problème y est apparemment très répandu. En Belgique, l'enquête organisée pour déterminer les causes de la forte incidence du non-usage des prestations a conclu notamment aux motifs suivants: une ignorance générale de la part des bénéficiaires potentiels, la honte ou la stigmatisation associée au bénéfice d'une prestation de revenu minimum et la volonté de certains pauvres de rester en dehors du système public d'assistance. L'étude a également montré que les familles avec enfants étaient davantage susceptibles de recourir aux prestations que les familles sans enfants.

La Slovénie est un autre cas intéressant. L'examen des ressources y est bien ancré mais la stigmatisation associée aux prestations de revenu minimum relativement faible et le taux d'utilisation relativement élevé. On craint néanmoins que le taux de non-usage augmente dans un proche avenir. La loi sur les successions adoptée dans les années 70 dispose en effet que, dans certaines circonstances, l'État peut réclamer le remboursement de prestations sur le patrimoine d'un allocataire social lorsque celui-ci décède. Cette loi n'a jamais été appliquée de façon rigoureuse, mais les contraintes budgétaires imposées à la Slovénie par la crise financière actuelle pourraient bien remobiliser l'attention sur les obligations financières mutuelles en cas de décès des bénéficiaires — ce qui a suscité le débat quant au fondement sur les droits des prestations non contributives et soumises à condition de ressources, et quant aux répercussions éventuelles d'un tel développement sur l'usage des prestations et sur la réduction de la pauvreté.

Le non-usage des prestations de revenu minimum a également posé problème en Croatie, en rapport plus particulièrement avec les pensions soumises à condition de ressources. Dans ce pays en effet, l'examen des ressources englobe à la fois les revenus et les biens immobiliers. Ces derniers doivent être déclarés au registre foncier avant que l'éligibilité au bénéfice d'une prestation de revenu minimum puisse être établie, ce qui dissuade fortement de demander une aide financière.

Certains pays pairs ont instauré une série de mesures destinées à accroître l'usage des prestations de revenu minimum. Ainsi la Belgique a-t-elle créé une Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (voir plus haut) qui permet de suivre individuellement les bénéficiaires et de les lier automatiquement à divers droits associés de manière à limiter le non-usage de certaines prestations en nature.



Les Pays-Bas offrent pour leur part un exemple de pays où la sous-traitance de l'exécution des programmes à des agences indépendantes a permis de faire augmenter le taux de recours à des pensions complémentaires assurant un revenu minimum, parmi les immigrés en particulier.

Une démarche plus courante pour faire augmenter le taux d'utilisation des prestations consiste à informer les destinataires potentiels de leurs droits de bénéficier d'une aide publique. Comme indiqué plus haut, le non-usage des prestations de revenu minimum est devenu problématique en Croatie lors de l'introduction des pensions de vieillesse soumises à condition de ressources. Une large campagne de publicité lancée deux ans après la réforme des pensions a permis de faire fortement augmenter le taux d'utilisation. À Malte, les administrations locales ont été invitées à distribuer auprès de tous les ménages des brochures expliquant les prestations disponibles. Des procédures similaires ont été adoptées en Roumanie, où des organisations indépendantes sont chargées de diffuser des informations concernant les programmes publics.

L'un des aspects fondamentaux mais problématiques de l'aide sociale est la garantie d'une équité horizontale, autrement dit la nécessité de veiller à ce que chaque famille éligible reçoive un soutien financier répondant à ses besoins. Des taux d'assistance sociale correspondant aux besoins peuvent améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale dans la mesure où les prestations ne sont pas octroyées lorsque le revenu des personnes se situe au-dessus du seuil de pauvreté.

Les participants à l'examen par les pairs se sont également penchés sur les **échelles d'équivalence implicites dans les formules de calcul des prestations**. Il ressort globalement de la discussion que la structure des taux de prestation a été définie de façons très différentes selon les pays: alors que certains d'entre eux recourent à des décisions stratégiques ad hoc, d'autres ont introduit, à des degrés divers, des méthodes plus formelles pour définir les besoins des familles en termes de revenu. Aucun des participants à l'examen n'approuve l'idée d'une définition européenne unique des besoins familiaux différenciés — considérant plutôt que les taux de prestation doivent refléter les besoins locaux ou régionaux réels, lesquels peuvent sensiblement varier d'un pays à l'autre. Plusieurs participants estiment néanmoins qu'il se justifierait sans doute de rationaliser les méthodes utilisées pour fixer les taux.



La nature de l'**examen des ressources** appliqué à l'évaluation des prestations a également été analysée. La discussion a largement porté sur la dégressivité du **revenu de l'emploi**, autrement dit sur le fait d'exonérer une partie de ce revenu de l'examen des ressources dans le but, le plus souvent, d'une plus grande incitation au travail. Dans plusieurs pays, cette dégressivité sert également à encourager les bénéficiaires à rechercher du travail sur le marché officiel de l'emploi. Certains pays pairs ont appliqué la dégressivité du revenu aux prestations de revenu minimum, mais les modalités précises varient fortement d'un pays à l'autre, tant en termes de structure qu'en termes de taux de dégressivité appliqué.

L'examen par les pairs a été l'occasion en outre d'une discussion générale sur les **approches actives de la protection sociale**. La plupart des pays représentés ont développé des approches de ce type qui fonctionnent parallèlement, ou qui sont intégrées, aux prestations de revenu minimum. Il s'est avéré difficile de trouver des exemples pour illustrer la réussite de différentes pratiques, en raison probablement de la complexité des réglementations associées à la politique d'activation sur le marché du travail et de la pénurie générale d'évaluations empiriques. Des préoccupations ont néanmoins été exprimées quant au fait que le paradigme de l'activation qui s'est répandu dans toute l'UE repose sur une philosophie punitive plutôt que sur une incitation au travail. Les participants étaient apparemment d'accord pour considérer que les approches actives devaient constituer un soutien et doter les bénéficiaires des aptitudes et compétences requises pour trouver du travail. Ils ont également souligné l'importance des services de placement tout en admettant que la réussite d'une politique active du marché de l'emploi dépend dans une certaine mesure de la structure générale de ce marché et des taux de chômage.

Le niveau de gouvernance a été considéré, lui aussi, comme un facteur déterminant de réussite des programmes d'insertion sur le marché du travail. La tendance qui semble prévaloir en Europe est une mise en œuvre de l'intervention publique au niveau le plus bas (à savoir le plus local) possible afin que les services correspondent au mieux aux besoins individuels. L'exemple de la Norvège a été évoqué, pays où les différents organismes publics, qu'ils se situent à l'échelon national ou local, ont entrepris un échange d'idées et de pratiques sur la meilleure façon de répondre aux besoins des personnes concernées et de les intégrer au marché de l'emploi⁵.

⁵ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targetedtools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people>



E. Conclusions et principaux enseignements

La dimension sociale de la méthode ouverte de coordination vise notamment à renforcer les capacités analytiques et l'apprentissage mutuel au sein de l'UE pour ce qui concerne la problématique de la pauvreté et de l'inclusion sociale. Les examens par les pairs sont un élément essentiel de ce processus d'accumulation de connaissances communes et les sujets débattus doivent être étroitement liés aux réformes des politiques et relever de thèmes importants dans la perspective des objectifs à long terme de la stratégie « Europe 2020 ». Les participants aux examens par les pairs sont vivement encouragés à définir des approches innovatrices et à veiller à une meilleure diffusion des résultats des politiques menées dans différents pays.

Le présent examen par les pairs a permis de mieux comprendre la manière dont les États membres de l'UE ont réaménagé leur protection sociale en réponse aux contraintes budgétaires découlant de la crise financière mondiale et de l'assainissement de leurs budgets. Plusieurs aspects clés liés aux prestations de revenu minimum à caractère non contributif ont été mis en évidence, et plusieurs d'entre eux devraient assurément faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Les principaux enseignements tirés de l'examen par les pairs suscitent à la fois de l'optimisme et une certaine inquiétude. Les gouvernements des pays pairs sont conscients de la nécessité de protéger le revenu et ont entrepris de réformer le volet non contributif et soumis à condition de ressources de leurs systèmes. Leur volonté a surtout été d'accroître l'efficacité des prestations dans le droit fil des recommandations présentées par le Comité de la protection sociale dans son évaluation de la stratégie « Europe 2020 ». Même si les réponses précises varient selon les pays pairs, on constate que la quasi-totalité des réformes visaient au minimum à accroître l'efficacité des prestations en les ciblant de manière plus restrictive sur les personnes appartenant à la tranche inférieure de la distribution des revenus. Cependant, s'ils ont sans doute contribué à une protection sociale plus efficace, l'effet des changements apportés est moins clair en termes de redistribution. Selon une interprétation des développements politiques les plus récents, la protection sociale et les prestations de revenu minimum tendent à se concentrer sur les situations financières les plus précaires plutôt que sur les niveaux de revenu visés par le grand objectif de réduction de la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale figurant dans la stratégie « Europe 2020 ». On peut se demander dès lors si les récentes réformes effectuées dans les pays



pairs en matière de prestations de revenu minimum suffiront à faire sortir 20 millions de personnes au moins de la pauvreté à l'horizon 2020, comme le prévoit la stratégie européenne. La réalisation de cet objectif requiert en effet une meilleure redistribution et une forte hausse des prestations à des niveaux plus élevés de l'échelle des revenus.

Dans la mesure où le ciblage de la protection sociale sur les bas revenus s'est opéré à des degrés divers entre les États membres de l'UE-15 et ceux de l'UE-12, les évolutions les plus récentes en matière de prestations de revenu minimum soumises à condition de ressources pourraient avoir engendré une disparité institutionnelle plus marquée encore au sein de l'UE avec les répercussions négatives qu'une telle situation peut avoir sur l'intégration sociale européenne. La mise en place d'un cadre exhaustif de protection sociale plus apte à réaliser l'objectif « Europe 2020 » en matière de pauvreté exige peut-être aussi que l'examen de la protection sociale soit étendu aux prestations contributives de premier pilier. Car les programmes de prestations contributives peuvent non seulement avoir des effets directs non négligeables sur la pauvreté et l'inclusion sociale, mais ils peuvent également avoir des effets indirects au travers de leur interaction avec les prestations de deuxième niveau.

Les prestations contributives pourraient jouer un rôle majeur dans l'organisation et le fonctionnement des prestations de revenu minimum à caractère non contributif et soumises à condition de ressources. Le document de discussion constate l'influence éventuelle de l'assurance sociale sur les possibilités politiques, budgétaires et institutionnelles offertes aux décideurs d'augmenter les prestations de revenu minimum en faveur de bénéficiaires se situant plus haut sur l'échelle des revenus (Nelson, 2006). L'aspect politique de cette interaction de programmes concerne la manière dont l'assurance sociale contributive peut étayer l'État-providence par la promotion des intérêts de différents groupes. L'un des éléments déterminants à cet égard est la mesure dans laquelle l'assurance sociale apporte une sécurité de revenu aux personnes appartenant aux groupes à revenu moyen et à revenu élevé, ce qui pourrait également renforcer le soutien général vis-à-vis d'une redistribution verticale — laquelle se concrétiserait par le relèvement du niveau des prestations de revenu minimum à caractère non contributif, par exemple. L'aspect budgétaire porte sur les frais financiers marginaux générés par une hausse des prestations de revenu minimum (l'hypothèse étant que le coût financier marginal diminue au fur et à mesure que l'assurance sociale réduit la demande d'octroi sous condition de ressources). L'exigence ins-



titutionnelle d'augmenter les prestations non contributives de revenu minimum concerne la « distance de légitimité » en vertu de laquelle les niveaux minima de l'assurance sociale déterminent, dans un certaine mesure, le niveau maximum d'octroi sous condition de ressources. Il est difficile, de manière générale, d'imaginer un système dans lequel les prestations non contributives seraient plus généreuses que les prestations contributives, même s'il existe quelques exemples dans ce sens au cours de l'histoire. Ces différents éléments pourraient entraver les décisions relatives à l'organisation du système de protection sociale. Il faudra peut-être qu'avant de pouvoir relever le niveau des prestations non contributives de revenu minimum, les décideurs aient à réformer l'assurance sociale — un élément à prendre en compte lors de l'évaluation de la probabilité de réalisation du grand objectif de la stratégie « Europe 2020 » en matière de réduction de la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale.



Références

Cantillon, B. (2011) « The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era », *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.

Commission européenne. (2008) *Recommandation relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail*. COM (2008) 639 final. Bruxelles: Commission européenne.

Parlement européen. (2009) *Inclusion active des personnes exclues du marché du travail*. 2008/2335(INI). Bruxelles: Parlement européen.

Comité de la protection sociale. (2011) *Évaluation de la dimension sociale de la stratégie « Europe 2020 »* — Rapport complet (en anglais). Bruxelles: Conseil européen.

Nelson, K. (2006) « The Last Resort: Determinants of the Generosity of Means-Tested Minimum Income Protection Policies in Welfare Democracies », dans Carroll E. et L. Ericsson *Welfare Politics Cross-Examined: Eclecticist Analytical Perspectives on Sweden and on the Developed World*. Amsterdam: Aksel Atland Printers.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Améliorer l'efficacité de la protection sociale

Pays hôte : **Portugal**

Pays pairs : **Belgique, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovénie**

Parties prenantes : **Caritas, Eurocities**

En général, les dépenses de protection sociale augmentent en période de récession économique. Au Portugal, l'expérience de la crise récente a montré la nécessité d'améliorer l'efficacité de la fourniture de protection sociale et de la rendre plus rentable.

Deux décrets datant de juin 2010 ont abouti à la mise en place des mesures suivantes :

- Les critères d'éligibilité sous condition de ressources pour accéder à l'aide sociale ont été redéfinis afin de garantir une cohérence dans l'attribution des prestations à caractère non contributif (à savoir l'aide sociale, les allocations familiales et les allocations chômage) ;
- La clarification de trois concepts clés (à savoir le concept de ménage, la composition du revenu total, et l'échelle d'équivalence à appliquer aux individus d'un ménage afin de prendre en compte les économies d'échelle en termes de dépenses) contribuera à faire en sorte que les allocations sont accordées aux groupes cibles sans qu'il y ait sur/sous dénombrement ;
- Davantage de soutien aux personnes ayant besoin d'acquérir de nouvelles compétences ou qualifications à condition qu'elles participent assidûment aux programmes concernés ;
- Des mesures répressives pour lutter contre les fraudes et améliorer de manière générale la supervision du système.

L'examen par les pairs est conçu pour réunir les connaissances sur les mesures destinées à améliorer l'efficacité des stratégies de protection sociale mais aussi pour évaluer les mesures mises en place par le Portugal.