



SECRÉTARIAT MISSOC

ANALYSE MISSOC 1/2013

APERÇU DES CONDITIONS DE RESSOURCES DANS LES PAYS MISSOC

novembre 2013

***Pour la Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales et inclusion***

Contrat N° VC/2012/1285

Les informations contenues dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
1.1 L'importance du sujet et le cadre du rapport	3
1.2 Qu'est-ce que les conditions de ressources ?	4
1.3 Un bref aperçu historique et le contexte actuel	9
1.4 La méthodologie et la structure du rapport.....	13
2. LE FONDEMENT DES CONDITIONS DE RESSOURCES	14
2.1 Ciblage des personnes en grand besoin ?	15
2.2 Éventuels effets pervers des conditions de ressources	18
3. L'ÉTENDUE DES RESSOURCES : QUELLES SONT ET À QUI APPARTIENNENT LES RESSOURCES PRISES EN COMPTE ?	20
3.1 : L'historique : les liens entre l'étendue des ressources prises en compte pour l'examen et les politiques sociales.....	21
3.2 Les ressources prises en compte.....	22
3.3 Les ressources exclues.....	26
3.4 La perception de l'individu ou de la famille/du ménage dans l'application des conditions de ressources	27
3.5 Les conditions de ressources et l'épuisement d'autres droits.....	30
4. L'ANALYSE DES CONDITIONS DE RESSOURCES PAR RISQUE ET PAR PAYS	31
4.1 L'analyse par risque	31
4.2 L'analyse par pays	35
5. L'IMPACT DES CONDITIONS DE RESSOURCES SUR LES DROITS ET LE MONTANT DES PRESTATIONS	37
5.1 L'« effet falaise »	37
5.2 La réduction des prestations	39
6. CONCLUSION GÉNÉRALE	44
<i>Annexe I - Assistance sociale : ressources prises en compte dans le cadre d'un examen des ressources</i>	47
<i>Annexe II - Tableaux récapitulatifs</i>	52

Analyse MISSOC 1/2013

Aperçu des conditions de ressources dans les pays MISSOC

1. INTRODUCTION

1.1 L'importance du sujet et le cadre du rapport

Dans les pays européens appliquant des conditions de ressources, le raisonnement qui sous-tend cette décision et, par conséquent, leurs modalités d'application varient d'un pays à l'autre. De façon générale, l'environnement culturel et politique, la situation économique et le contexte national dans lequel évoluent les structures de protection sociale (l'influence de Beveridge et de Bismarck, ou du communisme dans les pays d'Europe centrale et orientale) permettent d'expliquer pourquoi tous les pays européens n'ont pas la même vision du rôle des politiques relatives aux conditions de ressources dans un système de protection sociale.

Les conditions de ressources se sont imposées peu à peu¹. Selon les données statistiques disponibles, les conditions de ressources continuent de jouer un rôle mineur dans la protection sociale européenne. Les prestations sociales de toutes sortes versées après l'examen des ressources représentaient 3,2 % du PIB de l'UE-27 et 11,2 % des dépenses totales de protection sociale en 2009². Parmi les pays européens, la part des prestations soumises à condition de ressources est très variable. L'Irlande (25 %) et le Royaume-Uni (16 %) présentent les taux les plus élevés de prestations soumises à condition de ressources / prestations sociales accordées. À l'inverse, les pays nordiques et les pays d'Europe centrale et orientale (ci-après, les PECO) présentent des taux très faibles (en-dessous de 5 %). Entre les deux, on trouve un groupe de pays comprenant la plupart des autres pays d'Europe occidentale (bien qu'il existe des différences significatives d'un pays à l'autre), dont les taux varient de 5 % à 15 %. Par exemple, le taux de la Belgique est légèrement supérieur à celui des pays nordiques et des PECO, tandis que le taux de la

¹ Voir une brève présentation de l'histoire au 1.3

² Eurostat, Statistiques en bref, 14/2012. Voir les chiffres dans *Annual Report of the Social Protection Committee (2012)* [Rapport annuel du Comité de la protection sociale (2012)], point 3.3.2. Conformément à la note méthodologique d'Eurostat, les prestations sociales soumises à condition de ressources sont « des prestations sociales explicitement ou implicitement subordonnées à la condition que les revenus et/ou le patrimoine du bénéficiaire soient inférieurs à un certain seuil ».

France atteint presque celui du Royaume-Uni³. L'évolution au fil du temps nous donne peu d'informations. La proportion des prestations sociales soumises à condition de ressources a légèrement augmenté sur 10 ans (entre 1990 et 2000) ; au cours de cette période, le taux de chômage est généralement resté stable. Toutefois, la tendance a été très différente d'un pays européen à l'autre. Par exemple, la proportion des prestations sociales soumises à condition de ressources a fortement augmenté aux Pays-Bas, en Finlande et en Grèce, tandis qu'elle a diminué en Autriche, en Italie, au Luxembourg, en Espagne et en Italie⁴. Entre 1999 et 2008, presque tous les pays ont connu une baisse considérable de leur taux. Cette réalité peut s'expliquer par le fait que les pensions de vieillesse, habituellement non soumises à condition de ressources, occupent une place plus importante dans l'ensemble des prestations sociales accordées. Même s'il convient d'interpréter ces chiffres avec prudence⁵, ils révèlent des tendances globales et montrent qu'il n'existe aucune raison manifeste qui justifie l'application ou non de conditions de ressources.

1.2 Qu'est-ce que les conditions de ressources ?

Le concept de conditions de ressources est très ambigu. Il n'existe aucune définition juridique, du moins établie par des instruments internationaux, ce qui laisse place à de nombreuses interprétations. À cet égard, il convient de faire la lumière sur les liens existant entre les conditions de ressources, la sécurité sociale, l'assistance sociale et les prestations universelles (1.2.2) avant de présenter la définition correspondant à l'objectif du présent rapport (1.2.3).

1.2.1 Les conditions de ressources et la loi internationale : l'approche juridique

Les conditions de ressources représentent un sujet de grand intérêt pour les experts en politiques sociales. Elles font l'objet de nombreuses publications⁶ ainsi que de statistiques⁷. Elles ont été prises en compte dans de nombreux instruments juridiques non

³ Statistiques d'Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Means_tested_social_benefits_2008_as_%25TSB.PNG&filetimestamp=20110403104237

⁴ A. Math, Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources: Éléments de comparaison européenne, IRES : <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/r411-2.pdf>.

⁵ Ces chiffres ne permettent pas d'affirmer que les pays ayant un taux de prestations sociales plus important accordent plus de prestations sociales soumises à condition de ressources. En effet, en appliquant les mêmes règles, le montant total des prestations sociales soumises à condition de ressources accordées augmentera en période de crise économique.

⁶ Voir les références tout au long du rapport.

⁷ Voir la définition d'Eurostat ci-dessus.

contraignants⁸ de l'Union européenne. Toutefois, du point de vue purement juridique, qui fait l'objet du présent rapport, ni les conventions de l'OIT, ni le Conseil de l'Europe, ni l'Union européenne ne font référence à l'une des expressions suivantes : « conditions de ressources », « examen des ressources » ou « prestations soumises à condition de ressources ».

La convention 102 de l'OIT relative aux normes minimum de la sécurité sociale établit cependant un lien entre les prestations sociales et les ressources. Concernant les paiements périodiques, la convention stipule que « *le montant de la prestation ne peut être réduit que dans la mesure où les autres ressources de la famille du bénéficiaire dépassent des montants substantiels prescrits ou arrêtés par les autorités publiques compétentes* » (Art. 67). Le Code européen de sécurité sociale (révisé) stipule également que dans le cas des paiements périodiques, « *le montant du paiement périodique peut être calculé compte tenu des autres ressources du bénéficiaire et de sa famille* » (Art. 73). Le choix de ces termes est intéressant. Ici, les conditions de ressources sont associées au montant des prestations, alors que l'on entend habituellement par « condition de ressources » le lien entre les ressources et le droit à prestations⁹. Les notes explicatives concernant l'Article 73 insistent sur le fait que « *le montant de la prestation doit être fixé selon un barème établi par la législation nationale. Les services chargés de l'octroi des prestations de cette nature ne doivent pas disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour la détermination de leur montant. Les bénéficiaires doivent avoir un droit objectivement reconnu à ces prestations du moment qu'ils remplissent les conditions fixées par les législations nationales* ». En octroyant le droit de fixer le montant d'une prestation en fonction des ressources, les instruments internationaux de la sécurité sociale contribuent à la reconnaissance des conditions de ressources.

Il existe un lien étroit entre les conditions¹⁰ de ressources et l'assistance sociale. Selon la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, le concept d'« assistance » désigne « *toute assistance prévue par les lois et règlements en vigueur sur toute partie de son territoire tendant à accorder aux personnes démunies de ressources suffisantes les moyens d'existence et les soins que nécessite leur état* » (Art.2(a)). Il figure dans les notes explicatives que « l'assistance » « *englobe les moyens d'existence et les soins que*

⁸ Voir, par exemple, la Recommandation de la Commission du 20 février 2013, C(2013) 778 final : « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité », ainsi que la Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [C(2008) 5737].

⁹ Voir 1.2.3 ci-dessous pour plus d'informations sur d'autres concepts d'attribution des prestations/de calcul des montants en lien avec les conditions de ressources.

¹⁰ Voir D. Pieters, *Social security: an introduction to the basic principles* [Sécurité sociale : introduction aux principes fondamentaux], Kluwer Law, p. 42.

nécessite l'état des personnes démunies de ressources. De l'avis du Comité européen des Droits sociaux de la Charte sociale européenne, "quelle que soit la forme de cette assistance, prestations en espèce et/ou prestations en nature, il importe que cette assistance soit accordée tant que dure l'état de besoin afin que l'intéressé puisse mener une vie décente" ». Plus implicitement, la Charte sociale européenne révisée exige que les pays prennent des mesures « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Art.30). L'Article 30 ne mentionne pas expressément la garantie de ressources minimum, car cette protection est déjà prévue par l'Article 13 : « les Parties s'engagent à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ». La Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule qu'« afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes » (Art. 34).

Les données MISSOC confirment qu'en ce qui concerne les conditions de ressources, les pays européens font une distinction très nette entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. En d'autres termes, les conditions de ressources apparaissent principalement dans le tableau MISSOC « La garantie de ressources minimum » (tableau XI) portant sur l'assistance sociale (interprétée comme « faisant référence à l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille »¹¹). En outre, deux prestations peuvent être accordées pour le même risque : l'une (sans condition de ressources) par un régime d'assurance/de sécurité sociale universelle, et l'autre (sous condition de ressources) par l'assistance sociale. Le concept de « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » défini comme une prestation destinée « à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimum de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné » (Règlement 883/2004, Art.70), fait écho à ce schéma. Globalement, ce concept de conditions de ressources est plus courant dans le cadre de l'assistance sociale que dans celui de la sécurité sociale.

¹¹ Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-140/12, Brey, [2013].

1.2.2 Les conditions de ressources, l'assurance sociale, les prestations universelles et à caractère non contributif

La présentation ci-dessus signifie-t-elle que l'examen des ressources n'est pas propre à la sécurité sociale ? Une telle conclusion ne tiendrait pas compte de l'évolution récente des régimes de sécurité sociale. Il n'est pas rare que certaines prestations soient soumises à condition de ressources dans les régimes de sécurité sociale. Le concept de la sécurité sociale s'est en effet développé progressivement et peut englober une dimension d'aide sociale. La Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après, la CJE) a remarqué cette évolution et créé une catégorie de prestations « mixtes » ou « hybrides ». Or, pour la CJE, « *il peut paraître désirable (...) d'établir une distinction nette entre les régimes législatifs relevant, respectivement, de la sécurité sociale et de l'assistance, on ne saurait exclure la possibilité qu'en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application, certaines législations s'apparentent simultanément à l'une et à l'autre des deux catégories énoncées, échappant ainsi à toute classification globale* »¹². L'un des objectifs de la sécurité sociale consiste à améliorer le niveau de vie des individus et des familles et, par conséquent, de réduire les inégalités sociales par le biais de la redistribution de la richesse¹³.

A priori, l'examen des ressources ne rentre dans aucun modèle d'assurance. L'examen des ressources bouleverse complètement le fondement de ce modèle : les personnes à revenus élevés touchent moins de prestations ou pas du tout. Malgré cela, l'intégration d'un tel examen des ressources dans les régimes d'assurance n'est pas impossible. Cela peut permettre aux régimes d'atteindre divers objectifs : lutter contre la pauvreté et l'exclusion liée au logement ; mettre en place des mesures de contrôle des coûts ; créer des politiques relatives au retour sur le marché du travail ou au maintien du travail ; mettre en œuvre des politiques familiales, etc. Dans le cadre de l'objectif visant à réduire les inégalités sociales, le résultat d'une stricte application du modèle d'assurance serait de verser des montants élevés de prestations en espèces aux bénéficiaires qui cotisent davantage et, inversement, de verser des prestations plus faibles à ceux qui cotisent moins. Différentes méthodes peuvent être appliquées pour réduire de telles conséquences, par exemple, fixer des montants maximum/minimum pour une prestation ou réduire le pourcentage de revenus pris en compte lorsque le bénéficiaire arrive à un seuil de revenu plus élevé¹⁴. Le concept de conditions de ressources va encore plus loin en mettant en place des systèmes d'éligibilité/de calcul de prestation qui prennent en compte les ressources ; l'objectif de ce

¹² Affaire 1/72, Frilli contre État belge [1972].

¹³ Voir Conclusions de l'avocat général M. Henri Mayras, affaire 1/72.

¹⁴ Voir l'article *Primary insurance amount* relatif au système de calcul de montant d'assurance directe appliqué aux États-Unis : <http://www.ssa.gov/oact/cola/piaformula.html>.

concept vise à améliorer la protection des personnes à faible revenu. Cependant, dans les pays appliquant des régimes basés sur l'assurance, le concept de conditions de ressources peut se développer hors du cadre de ces régimes, si aucune assurance n'est fournie pour un risque donné (par exemple, soins de longue durée) ou si une couverture alternative est proposée, le plus souvent, par le biais de l'aide sociale.

Les prestations universelles, brièvement définies comme des prestations versées à tous citoyens/résidents sans aucune autre condition que celle d'être exposé à un risque¹⁵, sont, en principe, incompatibles avec un examen des ressources. Néanmoins, les conditions de ressources se sont développées aussi à l'intérieur des régimes de prestations universelles. À cet égard, le mécanisme de l'« universalisme progressif » mérite d'être mentionné. Sans mettre en danger l'étendue universelle des prestations, cette approche fonctionne de façon à augmenter progressivement la part des coûts prise en charge par le système public à mesure que le revenu du bénéficiaire diminue¹⁶. Autrement dit, l'universalisme progressif attribue moins de droits aux groupes de population à revenus élevés, mais ne leur supprime pas pour autant l'accès aux prestations. L'application de conditions de ressources altère l'universalité de la prestation, mais ne la supprime pas¹⁷.

Les données MISSOC mettent également en évidence que le lien entre les prestations à caractère non contributif et les conditions de ressources est complexe. Si certaines prestations à caractère non contributif sont soumises à condition de ressources, d'autres ne le sont pas. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, il existe deux catégories bien distinctes de prestations à caractère non contributif : les prestations par catégorie (accordées aux personnes dont la situation sollicite plus leur revenu : invalidité, soins de santé, mobilité et accidents de travail) et les prestations liées au revenu. Ces dernières, créées pour assurer un revenu minimal aux personnes sans emploi, sont soumises à condition de ressources. La même conclusion vaut pour les prestations familiales : elles sont, en règle générale, à caractère non contributif et, dans la plupart des pays, non soumises à condition de ressources¹⁸.

¹⁵ Voir *Is there a future for universal benefits ?* [Les prestations universelles ont-elles un avenir ?] document de séminaire de la London School of Economics : <http://sticerd.lse.ac.uk/seminarpapers/ses29022012.pdf>

¹⁶ Voir l'ouvrage de l'OCDE *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance*, p 224

¹⁷ Voir ci-dessous les exemples de prestations universelles dont le montant varie en fonction des ressources.

¹⁸ Voir les données MISSOC, tableaux IX « Prestations familiales », « Allocations familiales, 1. Principes de base » et « 5. Prestations, Modulation en fonction du revenu familial » (janvier 2013).

1.2.3 Les conditions de ressources : double définition pour le présent rapport

Dans le cadre du présent rapport et afin de donner une image précise de l'examen des ressources pratiqué dans les pays MISSOC, le concept de conditions de ressources fera référence à deux approches différentes. Le rapport traitera des situations dans lesquelles :

(a) *les droits à prestations* sont explicitement ou implicitement subordonnés à la condition que le revenu du bénéficiaire et/ou son patrimoine soient en-dessous d'un niveau spécifique ;

(b) le *montant des prestations* est inversement proportionnel aux ressources du bénéficiaire. Plus les ressources augmentent, plus le montant des prestations baisse. Le montant des prestations des personnes à revenu élevé peut être très faible, voire nul. Autrement dit, à partir d'un certain seuil de revenu, les droits à prestations peuvent disparaître.

Chacune des deux approches présente de nombreuses spécificités particulières. Le concept clé des ressources peut être flexible (la nature des ressources prise en compte, si le revenu de l'individu est calculé ou celui de sa famille, etc.). En ce qui concerne le calcul des prestations soumises à condition de ressources, plusieurs façons de procéder sont à l'étude dans les pays afin d'établir un lien entre le montant des prestations et les ressources du bénéficiaire. Ces questions seront abordées en détail plus loin dans le présent rapport.

1.3 Un bref aperçu historique et le contexte actuel

Le concept de conditions de ressources n'est pas nouveau en Europe, comme le révèle une brève présentation comparative principalement axée sur les changements depuis le 19ème siècle. En Irlande, la loi initiale sur les pauvres (1838), influencée par la loi britannique sur les pauvres de 1834, a été par définition fondée sur le principe des conditions de ressources. Plus tard, le développement de l'assurance après la Seconde guerre mondiale n'a pas empêché les conditions de ressources d'évoluer. En Irlande, près de 25 % des dépenses totales de protection sociale sont sous condition de ressources¹⁹.

¹⁹ Voir l'entretien avec Mme Anne Mc Manus, Bulletin d'informations électronique du MISSOC, mars 2013.

Très récemment, la crise financière a entraîné des coupes dans l'assurance sociale et un recours accru à des prestations soumises à condition de ressources²⁰.

Le Royaume-Uni s'emploie également depuis longtemps à chercher des solutions contre la pauvreté des travailleurs par le biais des prestations liées à l'exercice d'un emploi. La première prestation « moderne » a été introduite en 1908 par la Loi sur les pensions de vieillesse (Old-age Pensions Act), à laquelle on attribue souvent la création de l'État-providence moderne au Royaume-Uni. Cette loi prévoyait une pension égale au minimum vital, à caractère non contributif et sous condition de ressources, pour les personnes de plus de 70 ans. Plus tard, la Loi nationale de 1948 sur l'aide sociale (National Assistance Act) a instauré une aide sociale soumise à condition de ressources²¹. Dans l'histoire récente, outre le fait que le montant des prestations n'a pas été ajusté par rapport aux revenus, le montant total des prestations soumises à condition de ressources versées a plus que triplé entre 1980 et 2009²².

Dans le reste de l'Europe, le concept de conditions de ressources s'est essentiellement développé dans le domaine de l'aide sociale. Les politiques relatives aux conditions de ressources ont connu une forte recrudescence dans les années 1980, lorsque « *la balance... a radicalement penché en faveur du ciblage* »²³. Selon M. Gilbert, « *au cours de la dernière décennie [1990s], de nombreuses politiques sociales ont été redessinées afin de restreindre le nombre de bénéficiaires, et ce, grâce au ciblage des prestations au moyen d'un examen des ressources, d'un examen des revenus, de dispositifs de récupération d'impôts, de critères diagnostiques, d'exigences comportementales et de caractéristiques statutaires* »²⁴.

²⁰ M. Cousins, *Poor relief in Ireland [Aide aux pauvres en Irlande], 1851-1914*, éd. Peter Lang, Berne, 2011 ; M. Cousins, *Explaining the Irish Welfare State: An Historical, Comparative, and Political Analysis [L'État providence irlandais : analyse historique, comparative et politique]*, Edwin Mellen Press, 2005.

²¹ Voir P. Thane, *The Foundations of the Welfare State [Les fondements de l'État-providence]*, 1982, Harlow : éd. Longman ; S. Roberts, « Additional report on Minimum Income Schemes » [Rapport complémentaire sur les régimes de revenu minimal]. Rapport destiné au Ministère turc, réalisé par l'Assistance technique pour le renforcement des capacités à la sécurité sociale en Turquie, 2011, Ankara : Ministère de la sécurité sociale ; S. Roberts, *A History of Policies to Reduce Poverty in the United Kingdom [L'histoire des politiques visant à réduire la pauvreté au Royaume-Uni]*, F. Pennings et B. Darimont, *International Standard Setting and Innovation in Social Security [L'établissement de normes internationales et l'innovation dans la sécurité sociale]*, éd. Kluwer Law International, 2013.

²² Voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, septembre 2011 : <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1012/hc14/1464/1464.pdf>, p. 11.

²³ T. Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction, [Ciblage et universalisme dans la réduction de la pauvreté]*, Politique sociale et développement, document de programme n° 23, UNRISD, 2005.

²⁴ Gilbert, N. *Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends [Ciblage dans les prestations sociales : tendances et perspectives internationales]*, éd. Transaction Publishers, 2001.

Toutefois, on constate que les tendances divergent parmi les pays européens. Dans les pays ayant pour base un système d'assurance, la tendance aux prestations universelles s'accompagne d'un meilleur ciblage des prestations grâce à la mise en place de l'examen des ressources²⁵. En France, bien que l'assistance sociale ait déjà été soumise à des conditions de ressources, l'instauration du revenu minimum général au début des années 1960²⁶ ainsi que le fait que de plus en plus de personnes nécessitaient l'aide publique ont sensiblement augmenté le recours à l'examen des ressources. En Allemagne²⁷, l'assistance sociale a été introduite plus tôt. Même si l'assurance domine toujours (l'assurance soins de longue durée a été introduite en 1994 pour éviter d'avoir recours à l'examen des ressources) et aucune réelle « envolée » des examens des ressources n'a été observé, les prestations soumises à condition de ressources sont apparues au cours de la dernière décennie, principalement après la mise en œuvre en 2005 de la protection contre le chômage de longue durée « Hartz IV ».

Dans les pays nordiques où l'universalisme s'est enraciné²⁸ depuis longtemps, les politiques relatives aux conditions de ressources ne sont pas courantes. Selon les pays nordiques²⁹, tout individu a droit à une aide publique s'il n'est pas en mesure de se prendre en charge lui-même. Les droits sont les mêmes pour tout le monde, indépendamment des facteurs tels que le revenu et les actifs. Un facteur déterminant qui différencie le système nordique des autres modèles de protection sociale est le fait que les droits ne s'acquèrent pas sur la base des cotisations précédentes (par ex., cotisation à l'assurance nationale) ou du statut (par ex., emploi). La protection sociale est financée collectivement par l'imposition et les droits des individus ne sont pas liés à leurs antécédents fiscaux³⁰.

Le concept de conditions de ressources est apparu récemment dans les PECO³¹. Il est impossible de parvenir à une conclusion uniforme pour ce groupe de pays. Pour diverses raisons, notamment leur niveau de développement économique et leur orientation

²⁵ Voir l'exemple de la France.

²⁶ Le minimum vieillesse date de 1956.

²⁷ Sincères remerciements au professeur Eberhard Eichenhofer pour son aide informelle.

²⁸ Même si l'universalisme n'est plus aussi rigoureusement appliqué. Voir S. Sunesson, S. Blomberg, P.G. Edelebank, L. Harryson, J. Magnusson, A. Meeuwissen, J. Peterson et T. Salone, *The flight from universalism* [L'abandon de l'universalisme], *European Journal for Social Work*, 1998.

²⁹ <http://www.norden.org/en/the-nordic-region/social-policy-and-welfare>

³⁰ *Ibid.*

³¹ Une vue d'ensemble est donnée par J. de Frel dans *Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare States* [Classification des États-providence : développement des États-providence d'Europe centrale et orientale], mémoire de master, Rotterdam, 2009 : <http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/6281/De%20Frel.pdf>

politique, les voies qu'ils empruntent sont différentes³². Certains PECO, comme la Slovaquie, ont restreint les droits donnant accès au revenu minimum général³³ ou ont remplacé des prestations universelles par des prestations sous condition de ressources. D'autres PECO encore ont mis en place une assurance sociale et ont laissé, par conséquent, moins de place pour les prestations sous condition de ressources. C'est le cas de la Slovénie³⁴.

Malgré de grandes divergences parmi les pays européens, tous s'accordent sur un dénominateur commun : le concept de conditions de ressources n'est pas généralisé. Malgré les possibles effets pervers qui seront abordés plus loin dans le présent rapport³⁵, certains pays européens craignent que le concept de conditions de ressources affaiblisse la structure de leur système de sécurité sociale. Cette crainte est plus particulièrement présente dans les pays ayant bâti un modèle universel ou un modèle de type assurance. Dans les pays ayant une sécurité sociale universelle, l'attachement aux droits de l'individu explique le rejet du concept de conditions de ressources. Toutefois, les évolutions récentes ont montré que l'attitude à l'égard des conditions de ressources est très différente d'un pays à l'autre. Par exemple, au Danemark, des débats concernant le maintien de certaines prestations universelles sont en cours. Au Royaume-Uni, les prestations familiales, qui faisaient jusque-là partie des prestations universelles, sont désormais soumises à condition de ressources. En France et en Suède, au contraire, la tentative dans les années 1990 de soumettre les prestations familiales universelles à condition de ressources a échoué faute de soutien populaire. Dans certains pays où l'application de conditions de ressources est courante, des discussions sont en cours concernant un éventuel retour vers des prestations universelles³⁶.

Une autre tendance commune concerne la mise à disposition des prestations soumises à condition de ressources. Nombreux sont les pays qui appliquent des conditions de ressources pour les prestations accordées au niveau local. Cela vaut plus particulièrement pour les pays où l'assistance sociale joue un rôle primordial dans la lutte contre la

³² H. Fenger, *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology* [Régimes de protection sociale en Europe centrale et orientale : intégration des pays post-communistes dans une typologie des régimes de protection sociale], *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 2007 : <http://journal.ciiss.net/index.php/ciiss/article/viewFile/45/37>

³³ Pour ce qui est de l'exemple de la Slovaquie, voir Z. Kusa, D. Gerbery, *Minimum Income Schemes - A Study of National Policies* [Régimes de revenu minimum - Étude des politiques nationales], DG EMPL, avril 2009.

³⁴ En Slovénie, l'assistance chômage a été abolie. Les demandeurs d'emploi peuvent soit recevoir des allocations chômage soit une aide générale.

³⁵ Voir 2.2.

³⁶ Voir les débats actuels au Royaume-Uni.

pauvreté. Cette organisation au niveau local rend l'élaboration d'une analyse au niveau européen plus difficile, car il n'est pas facile d'avoir accès à des données précises et complètes.

1.4 La méthodologie et la structure du rapport

Le présent rapport vise à donner un aperçu des conditions de ressources d'un point de vue juridique et sur la base des données MISSOC. Puisqu'il s'agit d'un rapport juridique élaboré à partir de données comparatives sur la sécurité sociale, d'autres questions concernant les conditions de ressources ne seront pas directement abordées. En particulier, les liens entre l'imposition et les politiques de conditions de ressources étudiés. De même, l'analyse des politiques sociales sera utilisée dans le présent rapport uniquement pour discuter du point de vue juridique.

Étant donné que les données MISSOC constituent la principale source d'informations pour le présent rapport, son champ d'application se limite aux risques couverts par le MISSOC. Parmi eux figurent les risques les plus susceptibles d'être soumis à condition de ressources – l'invalidité, la vieillesse, la maladie (prestations en nature), le chômage, les soins de longue durée et la famille (prestations en espèces), et dont traitera le présent rapport. De même que les questions relatives à l'assistance sociale y seront évidemment abordées. Tous les tableaux pertinents sont pris en compte et, en particulier le tableau XI relatif à la « Garantie de ressources minimum » (GRM), qui, à la différence des autres tableaux, inclut plusieurs catégories dédiées aux conditions de ressources. Le tableau XI couvre à la fois les prestations générales et les prestations par catégorie (vieillesse, chômage, invalidité, etc.) et se concentre sur les prestations en espèces. La question du logement n'est pas traitée dans ce tableau (ni dans aucun autre tableau MISSOC) et, de ce fait, exclue du champ d'application du présent rapport. Étant donné que le rapport est fondé sur une « approche par risque », l'assistance sociale correspondante dont traite le tableau XI est classée sous le risque concerné et non sous « GRM ». Par exemple, une pension de vieillesse sous condition de ressources accordée par l'assistance sociale sera traitée dans la catégorie relative aux prestations de vieillesse. De même, l'assistance chômage sera abordée sous « chômage », et non sous « GRM ». Par conséquent, dans le cadre du présent rapport, la « GRM » n'englobera que les prestations générales d'assistance sociale. Pour ce qui est des soins de longue durée, le rapport respectera l'étendue du tableau XII : même si les prestations en question peuvent être liées à un autre risque (maladie, invalidité, vieillesse, etc.) et sont même citées parallèlement dans un autre tableau, elles seront considérées comme étant des prestations de soins de longue durée, tant qu'elles figurent dans le tableau XII.

Étant donné que les politiques nationales relatives aux prestations soumises à condition de ressources peuvent changer, il serait judicieux de comparer les données MISSOC (2012-2013) avec des données antérieures (2004). Une comparaison sera effectuée uniquement dans les cas où il s'avère possible de tirer des conclusions fiables.

Dans le cadre du présent rapport, les pays européens seront, le cas échéant, divisés en groupes inspirés par la classification des États-providence de M. Esping-Andersen³⁷. Même si la diversité des régimes et des structures de protection sociale rend l'utilisation de cette classification très difficile et parfois inadéquate, elle peut s'avérer utile pour mettre en évidence certaines tendances. Les pays seront classés comme suit : les pays nordiques (« sociaux-démocrates ») ; les pays d'Europe méridionale (« latins ») ; les pays d'Europe centrale et orientale ; les pays d'Europe occidentale (« conservateurs ») ; les pays anglophones (« libéraux »).

2. LE FONDEMENT DES CONDITIONS DE RESSOURCES

Les données MISSOC montrent que les prestations soumises à condition de ressources englobent des prestations visant à fournir un revenu de remplacement, mais aussi à compenser des coûts supplémentaires. La première catégorie – prestations à caractère non contributif visant à fournir un revenu de remplacement – peut être divisée en plusieurs sous-catégories³⁸. Des conditions de ressources peuvent s'appliquer dans plusieurs cas, que l'incapacité de gagner un revenu décent soit temporaire (chômage, maladie) ou permanente (handicap, invalidité, dépendance, vieillesse), et que la source de revenu du bénéficiaire soit un emploi ou non. De plus, les prestations en espèces servant de compensation pour des coûts supplémentaires peuvent également être soumises à condition de ressources. Dans ce cas, on présume que les ressources de la personne sont insuffisantes en raison d'un besoin spécifique. Les prestations familiales, les allocations de soins de longue durée (par exemple, remboursement de services et adaptations de logement), les régimes de chômage (par exemple, s'ils prévoient le remboursement des frais de transport/de formation) suivent cette logique.

³⁷ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990, Polity Press. [G. Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence : Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, 2007, Presses Universitaires de France - PUF].

³⁸ Prestations accordées aux personnes qui ne sont pas encore entrées sur le marché du travail ou dont la durée de cotisation/d'assurance n'est pas suffisante pour bénéficier des prestations à caractère contributif ; prestations complémentaires aux prestations à caractère contributif ; prestations versées aux personnes dont la durée d'éligibilité pour les prestations à caractère contributif a expiré.

Le champ d'application des conditions de ressources est donc très vaste. Bien que leur finalité diverge d'un pays à l'autre, et parfois même, au sein d'un même pays, l'objectif principal poursuivi reste le même : dans un contexte de restrictions budgétaires, les conditions de ressources appliquées aux prestations visent à lutter contre la pauvreté en offrant de l'aide à ceux qui sont considérés comme étant en situation de grand besoin. Ceci soulève la question fondamentale suivante : les prestations sociales publiques doivent-elles viser les personnes en grand besoin ? Et comment doit-on définir la pauvreté ? (2.1) Ces questions conduisent à la présentation des éventuels effets pervers du concept de conditions de ressources (2.2).

2.1 Ciblage des personnes en grand besoin ?

Même si le concept de « ciblage » ne fait pas partie d'une étude juridique et ne peut pas être abordé en détail³⁹, il est nécessaire de le présenter à ce stade du rapport.

L'aide destinée aux personnes en besoin est souvent assurée par un régime général de prestations visant à garantir un revenu minimum ; Presque tous les pays MISSOC (à l'exception de la Grèce et de l'Italie) proposent de telles prestations au niveau national. Des garanties spécifiques de revenu minimum peuvent exister également pour certains domaines de la sécurité sociale/risques sociaux. Comme déjà mentionné, les données MISSOC comportent des exemples de prestations soumises à condition de ressources incorporées non seulement dans la rubrique « Garantie de ressources minimum », mais également dans les régimes de vieillesse, chômage, d'invalidité/handicap, familial ou encore dans les régimes d'assurance maladie. Dans ces cas, le degré de nécessité est étudié : à l'aide de l'examen des ressources, les prestations reviennent à ceux qui sont considérés comme étant dans le grand besoin⁴⁰.

Dans ce contexte, il convient de soulever une question : les prestations sociales publiques doivent-elles viser les personnes qui sont dans le besoin ? La profonde crise économique

³⁹ Pour en savoir plus sur le ciblage, voir, par exemple, K. Nelson, *L'universalisme ou le ciblage : la vulnérabilité de l'assurance sociale et de la protection du revenu minimum sous condition de ressources dans 18 pays, 1990-2002* ; M. Hill, *Social Policy in the Modern World* [Politique sociale dans le monde moderne], 2006, Blackwell Publishing (en particulier, chapitre 4) ; E. Jansova et G.L Venturini, *Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union* [Les voies de protection du revenu. Les configurations idéales types du régime de revenu minimum en Union européenne] ; *Is there a future for universal benefits ?* [Les prestations universelles ont-elles un avenir ?], document de séminaire de la London School of Economics.

⁴⁰ Voir R. Mackay, *The New-Zealand model: targeting in an income-tested system* [Le modèle néo-zélandais : ciblage dans un système soumis à l'examen du revenu], AISS. Voir également Y. Jorens, *La garantie de ressources minimum*, Analyse MISSOC 2011.

actuelle rend la question d'autant plus sensible. La nécessité primordiale des pays européens de contrôler les dépenses publiques (la protection sociale en représentant une part importante) et l'incapacité de l'économie de marché à éradiquer le chômage et la pauvreté peuvent contribuer à la révision de la façon dont les ressources publiques/collectives sont attribuées. Le concept d'équité devrait aussi être repensé. La Banque mondiale, l'OCDE et la Commission européenne encouragent les réformes de certaines politiques sociales permettant de mieux cibler l'aide destinée aux plus démunis⁴¹.

Le ciblage d'une prestation particulière vers les personnes à faible revenu s'effectue habituellement par le biais de la suppression (plus ou moins progressive) du régime à des niveaux de revenu plus élevés⁴². Cependant, le recours au ciblage constitue une question délicate⁴³. La concentration des prestations sociales sur les couches de population à (plus) faibles ressources fait l'objet d'un débat et peut engendrer des problèmes. Le point de vue du Royaume-Uni est un bon exemple des difficultés rencontrées. Une institution britannique indépendante souligne le fait que « le meilleur compromis se trouve entre un ciblage plus restreint des prestations (souvent lié à une grande complexité de la conception) et d'autres impacts, tels que les taux de participation, les coûts administratifs et les incitations à travailler »⁴⁴.

Les liens entre les conditions de ressources et le ciblage sont complexes. Le ciblage peut s'appliquer au droit à une prestation⁴⁵ ainsi qu'au montant de ladite prestation. À cet égard, le ciblage est compatible avec l'« universalisme progressif »⁴⁶, où les prestations sont soumises à condition de ressources sans perdre leur caractère universel. Imaginons un système où les demandeurs sont divisés en trois groupes en fonction de leurs

⁴¹ Voir H. Immervoll, *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges* [Les prestations de revenu minimum dans les pays de l'OCDE : la conception des politiques, leur efficacité et leurs défis], OCDE, 2009, p. 29 ; Atkinson, *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits* [Le ciblage de la sécurité sociale : la théorie et l'expérience de l'Occident avec les prestations familiales], éd. Welfare State Programme Working Paper, n° 99, ESRC et STICERD, 1993 ; pour les données plus récentes, voir la Communication de la Commission européenne du 20 février 2013, COM(2013) 83 final, *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*

⁴² *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps* [Les indicateurs des pièges à chômage et à bas salaires], OCDE.

⁴³ Pour en savoir plus sur la présentation générale de diverses politiques de ciblage, voir R. Mackay, *op. cit.*

⁴⁴ Voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, *op. cit.*

⁴⁵ Voir, par exemple, le cas de la République Tchèque, où le droit aux allocations pour enfant (*Přídavek na dítě*) est réservé aux familles ayant un revenu inférieur à 2,4 fois le minimum vital familial (données MISSOC, janvier 2013).

⁴⁶ Pour en savoir plus sur ce concept, voir 1.2.2 ci-dessus.

ressources dans le cadre d'une prestation accordée à tous les résidents. Les demandeurs du groupe ayant le niveau de ressources le plus faible reçoivent le montant le plus élevé ; les demandeurs du groupe ayant un niveau de ressources moyen reçoivent un montant intermédiaire ; les demandeurs du troisième groupe reçoivent le montant le moins élevé. Dans cet exemple, les membres du groupe aux ressources les plus élevées recevront une prestation, même s'ils ne se trouvent pas en situation de besoin⁴⁷ ; pour les demandeurs du groupe aux ressources les plus faibles, la prestation vise à répondre à une situation de besoin. Mais dans la pratique, les prestations dégressives s'accompagnent souvent d'un retrait du droit à prestation au-delà d'un certain seuil de revenu ; en d'autres termes, les personnes appartenant au groupe à revenus élevés perdent leur droit à prestation⁴⁸ ; dans ce cas, la prestation n'est plus universelle.

Même si le concept de « situation de besoin » varie en fonction de la richesse d'un pays, de ses aspects idéologiques et culturels, les conditions de ressources sont associées au ciblage des couches de population en situation de besoin. La notion de « besoin » est traditionnellement associée à la pauvreté. Comment définit-on l'état de pauvreté ? Cette question est controversée⁴⁹ et son évaluation en pratique pose également des problèmes. Comme la plupart des pays, l'Union européenne définit un seuil de pauvreté ; elle estime que vivre avec un revenu inférieur au seuil fixé à 60 % du « revenu médian national équivalent d'un ménage » expose « au risque de pauvreté ».

Les données MISSOC révèlent que les pays européens sont au principe de « pauvreté relative », car ils ont fixé officiellement un seuil de pauvreté administratif⁵⁰. Une personne dans le besoin peut être une personne qui ne dispose pas de moyens suffisants pour mener une vie décente et qui n'est pas en mesure d'assumer le coût de la vie avec ses propres ressources (AT, BE). Les besoins font référence à un niveau de vie acceptable pour la société (CY), ce qui comprend les besoins relatifs à la vie quotidienne et au logement (CZ, UK), que le besoin soit temporaire ou permanent (FI). La garantie de participation à la vie socio-culturelle (DE) peut également être considérée comme un besoin. Les normes minimales peuvent être fixées pour la nourriture, les vêtements, l'hygiène personnelle, les articles ménagers, le chauffage et l'électricité, ainsi que pour les besoins personnels relatifs à une participation adéquate à la vie sociale (AT, EE). Les

⁴⁷ Voir une présentation détaillée du modèle de la décroissance de prestations au point 5.2.

⁴⁸ Voir l'exemple des prestations familiales italiennes dont le montant est inversement proportionnel au revenu familial et varie par tranches de revenu d'environ 100 €. Les familles dont le revenu dépasse 74 218,01 € (pour une famille constituée de quatre personnes) ne perçoivent aucune allocation (données MISSOC, janvier 2013).

⁴⁹ Voir, par exemple, P. Spicker, « Charles Booth – the examination of poverty » [Charles Booth – l'étude de la pauvreté], dans l'ouvrage *Social Policy and Administration* [Les politiques sociale et leur gestion], volume 24 (1) (1990) : 21-38 ; S. Roberts (2013), *op. cit.*

⁵⁰ Pour en savoir plus sur les concepts de pauvreté relative et absolue, voir 3.1 ci-dessous.

besoins peuvent comprendre des « jeux, loisirs et biens jetables » tels que l'abonnement à des journaux, à la télévision et au téléphone (SE).

2.2 *Éventuels effets pervers des conditions de ressources*

La pertinence des conditions de ressources est discutée en Europe. Dans les pays ayant un système universel ou un système d'assurance, les conditions de ressources sont parfois considérées comme un facteur fragilisant progressivement les fondements de la sécurité sociale. C'est surtout en temps de crise économique et de restrictions budgétaires que l'efficacité du modèle basé sur les conditions de ressources, comparé au modèle universel ou d'assurance, est mis à rude épreuve⁵¹. Le concept de conditions de ressource permet-il d'atteindre l'objectif de meilleure redistribution des ressources ? La réponse n'est pas claire. Les études montrent que les résultats dépendent aussi bien des pays que de la façon dont la politique des conditions de ressources interagit avec d'autres politiques (marché du travail, imposition, etc.)⁵². Le versement de prestations soumises à condition de ressources n'est pas une garantie d'échapper à la pauvreté, étant donné que leur montant et méthode de calcul influencent considérablement la réalisation ou non de cet objectif⁵³.

Du point de vue des bénéficiaires, il apparaît en effet que l'examen des ressources présente des points faibles. À ce stade, il convient de souligner le faible taux de recours

⁵¹ Par exemple, dans le débat sur l'universalisme/l'examen des ressources, voir K. Nelson, *op. cit.*

⁵² W. Van Ginneken, *Poverty, human rights and income security in Europe* [La pauvreté, les droits de l'homme et la garantie de ressources en Europe], Conférence BIEN, Munich 14-16 septembre 2012 : http://www.bien2012.org/sites/default/files/paper_282_en.pdf

⁵³ Par exemple, W. Korpi et J. Palme, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries* [Le paradoxe de la redistribution et les stratégies d'égalité : les institutions de protection sociale, l'inégalité et la pauvreté dans les pays occidentaux], <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.111.2584&rep=rep1&type=pdf>; C. Behrendt, *Effectiveness of Means-tested Transfers in Western Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study* [L'efficacité des transferts accordés sous condition de ressources en Europe occidentale : les résultats d'une étude luxembourgeoise sur le revenu], Université de Constance, 1999. Pour ce qui est de l'exemple de la Bulgarie, voir I. Tasseva, *Evaluating the Performance of Means-Tested Benefits in Bulgaria* [L'évaluation de la performance des prestations soumises à condition de ressources en Bulgarie], ISER Working Paper Series 2012-18 : <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/iser/2012-18.pdf>. L'auteur remarque que « les programmes ne touchent qu'une petite partie des ménages disposant de revenus inférieurs au seuil de pauvreté. En outre, les transferts se caractérisent par des taux de non-recours très élevés et par l'inclusion de bénéficiaires qui ne vivent pas dans la pauvreté ou qui n'ont pas droit à prestation. Le recul de la pauvreté est faible parmi les bénéficiaires des prestations et pourtant, l'impact est insuffisant pour avoir un effet sur la pauvreté globale, ou pour permettre aux prestations d'atteindre leurs objectifs ultimes ».

aux prestations⁵⁴. L'application de conditions de ressources peut en effet se révéler contreproductive et décourager les personnes qui sont vraiment dans le besoin de faire valoir leurs droits. Qui plus est, le fait de rendre l'accès aux prestations plus complexe en exigeant de fournir des informations supplémentaires (et sophistiquées) oblige les demandeurs, en particuliers les non-résidents, à se soumettre à des procédures administratives lourdes ; les conditions de ressources imposent une charge supplémentaire aux demandeurs qui peut, de surcroît, donner lieu à une décision discrétionnaire ou arbitraire. Certains considèrent que les prestations destinées aux pauvres sont dérisoires, dans le sens où la qualité de la mise à disposition desdites prestations est mauvaise. Par ailleurs, la concentration des prestations sur les personnes qui sont vraiment dans le besoin peut décourager les « travailleurs pauvres » de chercher des emplois mieux payés ou de travailler davantage d'heures. Le piège dit « de la pauvreté » fait l'objet d'analyses constantes de la part des chercheurs. En outre, la concentration de prestations sur les plus démunis peut dissuader les bénéficiaires de retravailler et, par conséquent, encourager le « piège de l'inactivité »⁵⁵. Le risque du « piège de l'épargne » est également souligné : les personnes cessent volontairement d'essayer de faire des économies si elles savent qu'elles sont susceptibles de remplir les conditions pour obtenir des prestations soumises à condition de ressources⁵⁶ (cela vaut également pour les régimes universels). En ciblant les prestations vers les couches de population à faible revenu, le risque est d'entretenir, voire d'aggraver l'état de pauvreté de bénéficiaires⁵⁷.

Du point de vue des institutions de sécurité sociale, les examens des ressources sont souvent associés à un risque accru de fraudes et d'erreurs. Au Royaume-Uni, il ressort des rapports que 9 milliards de livres sterling ont été payés en trop en crédits d'impôts entre 2003 et 2009⁵⁸. Des informations incorrectes ou incomplètes fournies par des demandeurs peuvent effectivement conduire à une surindemnisation. La complexité de la mise en place d'examens de ressources engendre des frais d'administration

⁵⁴ Les données issues d'une comparaison entre le taux de recours aux prestations sous condition de ressources et le taux de recours aux prestations universelles donne du poids à cette affirmation.

⁵⁵ Pour en savoir plus sur la définition des pièges de la pauvreté et de l'inactivité, voir *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps* [Les indicateurs des pièges à chômage et à bas salaires], OCDE, p. 9. <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/30975741.pdf>

⁵⁶ *What should be the role of means-testing in state pensions?* [Quel devrait être le rôle des conditions de ressources dans le régime des retraites ?], University of Essex, novembre 2005, p. 10 : https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/PPI_Nuffield_seminar_5_main_paper_Nov_05.pdf.

⁵⁷ H. Bolderson, D. Mabbett, *Cost containment in complex social security systems: The limitations of targeting* [La maîtrise des dépenses dans les systèmes de sécurité sociale : les limites du ciblage], journal *International Social Security Review*, 1996-1.

⁵⁸ Voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, *op. cit.*, p. 4.

supplémentaires pour les institutions chargées de vérifier continuellement l'éligibilité des demandeurs et de déterminer le montant des prestations. Les frais supplémentaires sont également dus aux contrôles administratifs effectués *a posteriori*, qui peuvent comprendre des inspections sur place⁵⁹.

Enfin, certaines critiques concernent plutôt des points de vue idéologiques. La concentration des prestations sur les plus démunis peut entraver le « contrat social » et, sur long terme, affecter la stabilité des régimes, faute de soutien de la part des classes moyennes et supérieures. Si les couches de population à revenus plus élevés reçoivent moins de prestations, elles peuvent en fin de compte ne plus accepter de payer la majeure partie des impôts. Une autre critique concernant les conditions de ressources provient des cercles rejetant totalement le principe d'assistance publique, car le principe des conditions de ressources augmente la dépendance des individus de l'aide publique et va à l'encontre de l'auto-suffisance. Cela vaut en effet aussi pour les prestations universelles. Le principe des conditions de ressources est également mal perçu en raison de son « effet stigmatisant », car le ciblage des personnes pauvres affecte leur dignité⁶⁰.

3. L'ÉTENDUE DES RESSOURCES : QUELLES SONT ET À QUI APPARTIENNENT LES RESSOURCES PRISES EN COMPTE ?

Les notes explicatives du Code européen de sécurité sociale (révisées) stipulent que « *Les législations nationales déterminent ce qu'il faut entendre par "ressources du bénéficiaire et de sa famille"* ». Le concept de ressources peut en effet être très large. À partir du moment où une prestation est soumise à condition de ressources, quelles catégories de ressources sont à prendre en compte (3.2) et lesquelles sont à ignorer (3.3) ? L'analyse matérielle doit être complétée par une étude des aspects personnels : les ressources à prendre en compte sont-elles uniquement celles du demandeur ou également celles de ses proches (3.4) ? Même si le demandeur satisfait aux critères de ressources, le paiement des prestations est en principe soumis à l'épuisement d'autres droits (3.5). Avant d'aborder ces

⁵⁹ Voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, *op. cit.*

⁶⁰ T. Mkandawire (*op. cit.*) écrit que « *L'idéologie joue un rôle important dans le choix d'instruments destinés à remédier à la pauvreté, à l'inégalité et à l'insécurité* », et ajoute que « *Le caractère technique de l'argument ne peut pas cacher le fait qu'en fin de compte, les jugements de valeur ont leur importance non seulement pour identifier les personnes qui sont dans le besoin et déterminer la façon dont ils sont perçus, mais aussi pour attribuer du poids aux types de coûts et de prestations des approches sélectionnées. Une telle pondération reflète souvent la prédisposition idéologique* ».

sujets, il convient de faire une présentation générale des liens entre l'étendue des ressources prises en compte pour l'examen et les politiques sociales (3.1).

3.1 : L'historique : les liens entre l'étendue des ressources prises en compte pour l'examen et les politiques sociales⁶¹

La politique relative aux ressources prises en compte (ou ignorées) dépend des objectifs poursuivis par les prestations soumises à condition de ressources, mais pas uniquement. Les données MISSOC révèlent que certaines ressources ne sont que partiellement prises en compte et d'autres complètement ignorées dans le cadre d'un examen. Les autorités compétentes peuvent justifier leur choix concernant l'étendue des ressources à prendre en compte par différentes raisons :

- Que l'objectif de la prestation soit de lutter contre la « pauvreté absolue »⁶² ou contre la « pauvreté relative »⁶³, l'étendue des ressources prises en compte est liée, du moins en partie, au concept du niveau de vie. Que signifie un « certain niveau de vie » ? La notion est évidemment flexible. Par exemple, certains pays considèrent que le logement est une ressource à prendre en compte dans l'examen des ressources, alors que d'autres l'excluent⁶⁴. Quant aux biens tels qu'une voiture ou un équipement de travail, certains pays les prennent pleinement en compte, d'autres partiellement et d'autres encore pas du tout⁶⁵ ;
- Les prestations soumises à condition de ressources **ne doivent pas entrer en conflit avec les objectifs d'autres prestations ou politiques sociales**. Les pays peuvent, par exemple, exclure de l'étendue des ressources prises en compte les prestations/avantages liés à la famille, à la vieillesse, au handicap ou à l'éducation ;
- Il se peut qu'une prestation soumise à condition de ressources **soit coordonnée avec d'autres prestations soumises à condition de ressources**. Afin d'éviter un cumul incohérent de prestations, les pays peuvent appliquer un système « anti-

⁶¹ Pour en savoir plus sur les objectifs poursuivis dans le cadre de la Garantie de ressources minimum, voir Y. Jorens, Analyse MISSOC 2011.

⁶² D'après une définition de l'UNESCO, la pauvreté absolue mesure la pauvreté par rapport à une somme d'argent nécessaire pour satisfaire aux besoins de base tels que la nourriture, les vêtements et l'habitat ; le concept de la pauvreté absolue n'est pas associé aux problèmes de la qualité de vie au sens large, ni au niveau global d'inégalité dans la société. Voir <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>.

⁶³ Pour l'UNESCO, la pauvreté relative est une pauvreté mesurée par rapport à la situation économique d'autres membres de la société ; on estime que des personnes sont pauvres si elles se trouvent en-dessous du seuil de niveau de vie valable pour une société donnée.

⁶⁴ Voir 3.2. ci-dessous.

⁶⁵ Voir 3.2. ci-dessous.

- agrégant » aux prestations soumises à condition de ressources. Et inversement, certaines ressources peuvent être exclues de l'étendue des ressources car elles ont été déjà prises en compte dans le cadre d'une autre prestation soumise à condition de ressources. L'interaction entre plusieurs types de prestation soumises à condition de ressources représente l'une des plus grandes problématiques auxquelles certains pays doivent faire face⁶⁶ ;
- Les prestations soumises à condition de ressources peuvent **poursuivre des objectifs autres que celui d'assurer un revenu minimum**. Par exemple, si l'un des objectifs d'une prestation consiste à encourager le retour au travail, certaines ressources ne feront pas l'objet d'un examen des ressources. Cette mesure pourrait concerner les revenus professionnels ou les biens nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle ;
 - Les effets secondaires négatifs, tels que les frais d'administration, doivent être évités. L'exclusion de certaines ressources, en particulier lorsque leur montant est très bas ou difficile à évaluer, ou leur prise en compte sur la base d'une « évaluation forfaitaire » réduit le **fardeau administratif**. Le fait d'éviter de compliquer davantage les dossiers de demande permet d'augmenter le taux de recours aux prestations.

3.2 Les ressources prises en compte⁶⁷

L'examen des ressources peut être plus exhaustif qu'un examen des revenus⁶⁸. Conformément aux données MISSOC, les ressources peuvent être classées par catégorie selon la structure suivante : revenus du travail et autres revenus (3.2.1) ; actifs mobiliers et immobiliers (3.2.2). Le présent rapport étudiera également les liens entre l'étendue des ressources prises en compte et les risques concomitants (3.2.3).

3.2.1 Les revenus du travail et autres revenus

Pour calculer le revenu minimum général, tous les pays MISSOC prennent en compte les revenus du travail perçus. Dans la plupart des cas, on considère l'ensemble des revenus, qu'ils soient bruts ou nets (par ex., CZ, LU, LV, NO, PL, SK). Certains pays ne prennent en considération qu'une proportion des revenus (par ex. BE, CY, LI, LU, NL, SK, PT), d'autres appliquent une franchise (par ex., UK) et d'autres encore ne tiennent pas compte

⁶⁶ En ce qui concerne le Royaume-Uni, voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, *op. cit.*

⁶⁷ Pour en savoir plus à ce sujet, voir D. Pieters, *op. cit.* p. 44

⁶⁸ D. Pieters, *op. cit.* p. 44. Voir l'aperçu des ressources prises en compte dans le domaine de l'aide sociale en Annexe I.

des revenus inférieurs à un certain montant (par ex., DK). Les revenus des enfants, qu'ils soient à charge ou non, peuvent ne pas être pris en compte (par ex., CY, FI).

D'autres sources de revenus peuvent être incluses dans le calcul. Par exemple, le lieu de résidence habituel est pris en considération si cet habitat peut être utilisé comme une source de revenu (par ex., BG, CY). Les revenus tirés des biens corporels (en particulier, les loyers) sont intégrés dans les ressources (par ex., BE, FR, LV, MT, PT). Aucune régulation spécifique n'a été trouvée pour les emprunts hypothécaires. Même les actifs pouvant représenter une source de revenus peuvent être pris en compte, à l'exception des actifs utilisés pour couvrir les besoins de base de la famille (par ex., BG). Certains pays prennent en compte tous les types de revenus (par ex., LV, NL, NO).

Les prestations de la sécurité sociale peuvent également être considérées comme une source de revenu. Toutes les prestations peuvent être considérées comme des ressources (par ex., CZ, IT, LV, NO, RO), cependant la majorité des pays excluent certaines prestations des ressources globales faisant l'objet d'un examen (par ex., DE, FR, LI, LT, PT). La nature des prestations exclues est variable :

- les prestations familiales/de maternité (par ex., BE, FI, FR, IE, HU, MT, PL) ;
- l'avance sur pension alimentaire (par ex., BE) ;
- les allocations d'invalidité et les prestations accordées aux groupes vulnérables (par ex., CY, DK, EE, IE, FI, HU) ;
- les prestations de chômage (par ex., LU, PT).

Il est difficile de trouver une explication logique à ces données. Si l'objectif global de toutes ces approches semble être la prise en considération des revenus effectifs du demandeur, il existe une différence de traitement entre les revenus du travail et les ressources tirées des prestations de sécurité sociale. Alors que tous les revenus sont généralement pris en compte dans le calcul, ce n'est pas le cas pour la sécurité sociale. Cette différence peut se justifier par diverses raisons. L'une d'entre elles consiste à dire que les prestations de sécurité sociale poursuivent des objectifs spécifiques pour lesquels l'intégralité du montant des prestations doit être préservée.

3.2.2 Les actifs mobiliers et immobiliers

Les actifs englobent les biens immobiliers ou biens fonciers (habitation, résidences secondaires, maisons, appartements, terrains, etc.) et les biens mobiliers. Cette deuxième catégorie comprend tout type de propriété qui n'est pas définie comme étant un bien immobilier ou un bien foncier.

Dans le cadre d'une demande de revenu minimum général, la question suivante se pose : dans quelle mesure **les habitations et autres biens immobiliers** sont-ils inclus dans l'examen des ressources ? De nombreux pays estiment que l'habitation principale ne doit pas être prise en compte (par ex., CY, CZ, IE, LV, MT, PL, PT, RO, SK, SI, UK), sauf si certaines conditions sont réunies. D'autres pays prennent en compte tous les actifs immobiliers (par ex., AT, BE, FI, DK, EE, LT, LU, SE), en appliquant des méthodes différentes. Il est également possible d'inclure une valeur partielle de la propriété (par ex., BE, IE). La taille de la propriété peut également être une condition d'ouverture du droit à prestation. Par exemple, une prestation peut être refusée si l'habitat compte plus d'une pièce par membre du foyer (par ex., BG) ou si sa superficie dépasse une certaine taille (par ex., DE, HR, SI). La valeur de la propriété peut également constituer un critère : si celle-ci est supérieure à un certain montant, elle est prise en compte dans l'examen des ressources (par ex., HU, PT).

En ce qui concerne les **actifs autres que le lieu de résidence**, le fait d'être propriétaire d'une maison secondaire ou d'autres biens supplémentaires représente un motif de refus de la prestation, que ce bien ait été acquis ou qu'il provienne d'une donation et quel que soit son emplacement (par ex., BG, CY, HR, IE, LU, MT, UK). La seconde résidence n'est toutefois pas toujours intégrée dans les ressources globales (par ex., MT). Il arrive aussi que des pays indiquent expressément que tous les biens mobiliers et immobiliers sont pris dans le calcul (par ex., EE, DE).

Les actifs mobiliers (tels que définis ci-dessus) sont généralement pris en compte, mais peuvent faire l'objet de restrictions et d'exceptions. Par exemple, les biens mobiliers font partie des ressources prises en compte si leur montant excède un plafond (par ex., DK, LV, PL, SI). Il arrive aussi que seul un pourcentage de ces biens soit pris en compte (par ex., BE, FR, MT, PT). Ils peuvent ne pas être attribués aux ressources générales s'ils servent à satisfaire aux besoins de base (par ex., RO). Dans certains cas, la prestation est refusée car la valeur totale des biens mobiliers excède un certain plafond (par ex., CY). Certains biens mobiliers peuvent être exclus de l'étendue des ressources, comme l'équipement ménager standard, les machines et appareils (y compris, voitures) dans le cas d'une activité lucrative, les voitures servant de moyen de transport pour des enfants et personnes handicapées, ou l'épargne accumulée dans le cadre d'un contrat d'assurance pension privée et d'autres épargnes plafonnées à un certain montant (par ex., CZ, DE). Les économies peuvent faire partie des biens mobiliers pris en compte dans le calcul (par ex., UK, LU, IE). Un pourcentage des moyens en espèces (par ex., BE) ou les moyens en espèces supérieurs à un certain montant (par ex., CZ) peuvent être pris en compte, ainsi que les investissements, intérêts ou dividendes (par ex., IE, LT, LU, UK). Les véhicules

personnels peuvent être inclus (par ex., EE, HR, HU) ou non (par ex., SI). Un seul pays (LU) indique que les actifs mobiliers ne sont pas pris en considération.

Dans le cadre d'une recherche des ressources effectives du demandeur, certains pays (par ex., FR, PL) en viennent à prendre en compte le style de vie du demandeur si une incohérence par rapport aux revenus déclarés est décelée.

Une fois de plus, il est difficile de tirer des conclusions générales sur la façon dont les pays MISSOC considèrent les actifs dans le cadre de l'examen des ressources. Même si l'idée principale consiste à prendre en compte toutes les ressources, les pays tiennent compte d'autres considérations telles que la protection des droits fondamentaux (le droit à un habitat décent) ou le fait que certains actifs ne sont pas disponibles ou sont nécessaires pour que le bénéficiaire puisse rebondir et sortir de la pauvreté.

3.2.3 Le volume des ressources par rapport aux risques

La problématique posée consiste à savoir si l'étendue des ressources dans le cadre d'un examen des ressources varie en fonction des branches de la sécurité sociale ou de l'aide sociale. Voici quelques remarques d'ordre général.

En ce qui concerne **les soins de longue durée**, il est probable que les ressources prises en compte dépendent de l'organisation interne prévue pour chaque risque : soit les soins de longue durée sont considérés comme un risque à part entière, soit ils sont inclus dans le système de soins de santé ou dans le système de vieillesse. En fonction de leur attribution, l'étendue des ressources peut varier. Les données MISSOC ne révèlent que quelques exemples de la façon dont l'étendue des ressources est appliquée dans le cadre des prestations de soins de longue durée soumises à condition de ressources. Dans certains pays (par ex., IE), un certain montant attribué aux actifs n'est pas pris en considération, alors que d'autres pays prennent en compte toutes les ressources (par ex., HR, IT) ; dans d'autres pays encore (par ex., BE, ES, SK, UK), les actifs ne doivent pas dépasser un certain plafond. Le terme « revenu » peut faire référence à tout type de revenu imposable (par ex., BE). L'examen des ressources peut se baser sur la valeur des actifs (par ex., LT). L'examen des ressources peut viser à déterminer non pas l'éligibilité du demandeur, mais le montant de la prestation (par ex., FR).

En ce qui concerne les **prestations familiales**, il est difficile de tirer des conclusions significatives. Un seul pays (PT) indique qu'il n'y a qu'une seule condition à remplir, celle de posséder des actifs mobiliers dont la valeur ne dépasse pas un certain plafond.

Quant aux **allocations de chômage**, l'examen des ressources peut être appliqué dans le cadre de l'assistance sociale. Il est possible que les revenus professionnels et certaines

prestations soient intégrés dans le calcul, alors que d'autres prestations (par ex. FI) ainsi que les actifs et les biens immobiliers ne le soient pas (par ex., EE). La valeur des biens mobiliers ne doit pas excéder un certain plafond dans certains cas (par ex., PT).

En ce qui concerne les **pensions de vieillesse soumises à condition de ressources**, certains pays (par ex., FR) renvoient à la liste des ressources pris en considération : autres prestations de vieillesse, revenus professionnels, revenus tirés des biens mobiliers et immobiliers (notamment, biens donnés sur les 10 ans précédant la demande), allocations d'invalidité. Les économies inférieures à un certain plafond ne sont pas prises en compte ou le sont partiellement (par ex., UK). Un barème peut s'appliquer aux revenus et économies (par ex., UK). Le montant de la pension ne peut être pris en compte que partiellement (par ex., BE). Un pourcentage de l'argent en espèces et d'actifs immobiliers peut être pris en considération (par ex., BE). En dehors de la liste ci-dessus, les ressources suivantes peuvent être prises en compte : prestations de sécurité sociale, valeur des capitaux (par exemple, épargne, investissement, liquidités disponibles et propriété, à l'exception de l'habitat du demandeur), revenus issus de la propriété utilisée personnellement par le demandeur. Les capitaux issus de toutes les sources sont additionnés, puis une formule spéciale est appliquée au total pour obtenir une valeur hebdomadaire des ressources issues des capitaux (par ex., IE). Pour les **pensions d'invalidité**, on utilise généralement les mêmes règles que pour les pensions de vieillesse (par ex., FR).

3.3 Les ressources exclues

La plupart des pays excluent une partie des ressources du demandeur dans le cadre d'un examen de ressources. En ce qui concerne la **garantie de ressources minimum**, outre les revenus du travail et les prestations de sécurité sociale⁶⁹, les ressources suivantes peuvent être exclues :

- les dépôts en espèces et l'épargne, éventuellement jusqu'à un certain montant (par ex., BG, DE) ;
- les prestations reçues de la part des organisations caritatives (par ex., AT, CY, LT) ou de l'assistance sociale (par ex., BE, HR) ;
- les prestations accordées sous forme de capitaux (par ex., DK, FR) ;
- les indemnités pour préjudices personnels (par ex., DK, HR, SI) ;
- l'aide aux étudiants (par ex., EE, HR, LT, RO, SI, SK) ;
- l'aide accordée dans le cadre de mesures d'activation (par ex., SK) ;

⁶⁹

Voir 3.2.1. ci-dessus.

-
- les objets adéquats d'usage quotidien (par ex., AT, DE, EE, FI, RO, SE) ;
 - les ressources indispensables pour satisfaire aux besoins « intellectuels et culturels » (par ex., AT) ;
 - les moyens couvrant les dépenses liées au travail (par ex., FI, SI) ;
 - les actions de société (par ex., BG).

Quant aux **autres prestations soumises à condition de ressources**, il se peut que la liste des ressources exclues diffère d'une prestation à l'autre :

- Pour les **soins de longue durée**, un pays (FR) déclare qu'un nombre limité de prestations est exclu : les allocations de logement, les allocations de décès, le capital accordé suite à un accident de travail. La liste est différente de celle appliquée à la garantie de ressources minimum ;
- En ce qui concerne les **allocations de chômage**, l'examen des ressources peut exclure certaines prestations de sécurité sociale (par ex., EE), notamment les allocations familiales, les allocations de logement et la pension de survivant (par ex., FI, FR). Les anciennes prestations de chômage à caractère contributif ainsi que les pensions alimentaires peuvent ne pas être prises en compte (par ex., FR). Certaines pensions, les revenus faibles et les fonds accordés par les ONG ne sont pas pris en considération (par ex., DE) ;
- Dans le cadre des **pensions de vieillesse**, les prestations suivantes peuvent être exclues : prestations familiales et de logement, pensions de vieillesse pour anciens combattants, valeur de l'habitat, aide apportée par les membres de famille dans le cadre d'une obligation alimentaire (par ex., FR). Certaines prestations (telles que les prestations de logement, les allocations d'invalidité) ne sont pas considérées comme des revenus (par ex., UK). Les revenus professionnels jusqu'à un certain montant par semaine (mais pas ceux issus d'une activité indépendante) ne sont pas pris en compte (par ex., IE). La valeur de la résidence principale n'est pas prise en compte dans le cadre d'un examen des ressources (par ex. IE) ;
- Pour les **pensions d'invalidité**, les mêmes règles s'appliquent que pour les pensions de vieillesse (par ex., FR).

3.4 La perception de l'individu ou de la famille/du ménage dans l'application des conditions de ressources

Les conditions de ressources peuvent s'appliquer aux ressources d'un individu ou aux ressources d'un individu et de sa famille/du ménage. Les solutions mises en place par les pays dépendent du concept d'aide publique : soit elle est conçue comme un soutien

principal, soit elle remplit la fonction d'une aide subsidiaire au soutien de la famille et d'autres proches. Certaines solutions peuvent avoir des spécificités liées au genre, mais elles ne seront pas abordées dans le présent rapport⁷⁰. L'« approche subsidiaire » suppose que l'aide sociale ne soit accordée que si aucun membre de famille ou aucun proche ne peut répondre aux besoins du demandeur.

En considérant les objectifs consistant à lutter contre la pauvreté et à répondre aux besoins des personnes en situation précaire, nous constatons que les deux approches, individuelle et collective, ont leurs propres avantages et inconvénients⁷¹. L'avantage de l'approche examinant les ressources du ménage entier/de la famille entière réside dans le fait qu'elle vise les familles pauvres et non pas les familles où seul(s) un ou quelques membres de la famille sont pauvres individuellement (mais pas collectivement). Suite au nombre de mécanismes de subsidiarité du droit civil et des lois sur la sécurité sociale, il est plus probable d'atteindre l'objectif d'une distribution de richesses équitable avec une approche axée sur la famille/le ménage. Toutefois, le processus d'évaluation des ressources collectives est plus complexe et laisse plus de place à la fraude et aux erreurs. Cette approche est également moins appropriée lorsque l'objectif de la prestation soumise à condition de ressources est de favoriser le retour au travail : le fait que les ressources du ménage soient supérieures au plafond fixé exclut la famille des mesures d'activation. En d'autres termes, dans le cadre d'une approche collective, les individus sont traités en fonction de la situation de leur famille et non en fonction de leurs besoins personnels.

Selon les données MISSOC, la plupart des pays qui ont répondu préfèrent cette approche collective afin de déterminer quelles ressources sont prises en compte. Ceci est lié au fait que l'aide publique est en règle générale subsidiaire. Dans le cadre de la **garantie de ressources minimum**, plusieurs pays déclarent prendre en compte les revenus de la famille ou du ménage (par ex., AT, BE, BG, DK, EE, FI, FR, HR, LV, NL, PT, SE, SK). Par « membre de la famille », on entend l'époux/épouse, le partenaire sous contrat ou le concubin (par ex., FR) ou, de façon plus restreinte, le conjoint uniquement (par ex. MT). Les tableaux ne contiennent aucune information sur la façon dont les couples non mariés sont considérés. La question des ressources générées par les enfants est abordée : certains pays ne les prennent pas en considération (par ex., SE), tandis que d'autres les incluent dans l'examen des ressources si les critères d'âge sont remplis (par ex., NL). Aucun pays ne déclare expressément que seules les ressources du demandeur sont prises en compte. En ce qui concerne les actifs mobiliers, bien que certains pays déclarent prendre en compte les actifs de la famille entière (par ex., CY, EE, FI, FR, PL) ou uniquement ceux

⁷⁰ Le fait que les revenus du concubin du demandeur sont pris en compte peut dissuader le concubin de travailler.

⁷¹ Voir le rapport du contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni, *op. cit.*

du conjoint (par ex., DK), cela n'est pas clair pour la plupart des pays. Dans le cas de l'application de l'approche collective, le concept de l'étendue de la famille reste en grande partie à définir. Quant à l'immobilier, certains pays indiquent de prendre en compte les biens du conjoint (par ex., DK), d'autres ceux de la famille (par ex., ES, FI, HU, PL) et d'autres encore ceux du ménage (par ex., FR, MT).

Dans le cadre d'**autres risques**, c'est aussi l'approche collective qui prévaut. C'est notamment le cas pour les prestations de soins de longue durée pouvant être soumises à condition de ressources (par ex., BE, CY, FR, HR, IE, SI). Les examens des ressources peuvent avoir une portée encore plus grande et s'appliquer à des proches qui ne font pas partie du même ménage. Pour des raisons évidentes, l'approche collective domine dans la sphère des prestations familiales (par ex., CY, CZ, DK, ES, HR, LT). Dans le cas des allocations chômage, la tendance est moins marquée : certains pays étudient les ressources de la famille/du ménage (par ex., AT, ES, FR, PT, UK) tandis que d'autres se limitent à l'examen des ressources du demandeur (par ex., EE) ou poursuivent un schéma hybride (par ex., FI : les revenus du conjoint sont pris en compte s'ils dépassent un certain montant). La méthode ménage/famille prédomine lorsqu'il s'agit d'évaluer les droits aux pensions de vieillesse/d'invalidité soumises à condition de ressources (par ex., AT, BE, FR, IT, MT). Dans les régimes universels, les droits sont généralement étudiés sur la base des ressources individuelles, mais il n'y a pas d'examen des ressources.

Les données MISSOC nous permettent de répondre à une question supplémentaire concernant le bénéficiaire : s'agit-il de l'individu seul ou de son ménage ? Si l'« approche axée sur le ménage » est plus efficace dans le ciblage des familles/ménages pauvres et en ligne avec l'approche subsidiaire d'aide publique, l'« approche axée sur l'individu » est plus appropriée dans l'évaluation de la situation d'un seul individu, en particulier lorsque l'examen des ressources est associé à des mesures d'activation de l'emploi⁷². En ce qui concerne la **garantie de ressources minimum**, les données MISSOC signalent une différence dans le choix des approches parmi les pays. Celles-ci se répartissent en trois groupes : 1) Certains pays estiment qu'il s'agit du droit individuel (par ex., FI, NL, SE, UK) ; 2) Un autre groupe de pays la considère comme relevant du droit de la famille/du ménage (par ex., DK, FR, MT) ; 3) Une minorité de pays applique un système mixte où le droit est dans certains cas individuel et dans d'autres cas collectif (par ex., BE). Il n'est pas surprenant que les pays nordiques appartiennent au groupe soutenant le « droit individuel ». Les régimes universels visent en effet les individus. Comme le soulignent

⁷² G. Allègre, *Le RSA: redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail*, OFCE, Sciences Po Paris : http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=REOF_118_0033

certain auteurs, « *le modèle social scandinave est essentiellement individualiste par sa nature* »⁷³.

3.5 Les conditions de ressources et l'épuisement d'autres droits

Le fait qu'une personne a satisfait aux critères de ressources ne signifie pas qu'elle bénéficiera de la prestation. Outre la nécessité de réunir des conditions, en particulier, lorsqu'il s'agit d'une prestation associée à un risque spécifique, il est intéressant d'observer à quel point l'épuisement des droits interfère avec l'éligibilité ou le calcul des prestations soumises à condition de ressources.

En ce qui concerne la **garantie de ressources minimum**, la réponse des pays MISSOC est claire : les prestations soumises à condition de ressources sont accordées uniquement si tous les autres droits ont été complètement épuisés. Elle doit constituer le dernier recours ; elle correspond à un « filet de sécurité » et a un caractère subsidiaire. Il peut être exigé du demandeur de « recouvrir ses créances » (PT). L'obligation d'épuiser tous les autres droits est en accord avec l'Article 13 de la Charte sociale européenne (révisée) qui stipule que « *les Parties s'engagent à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état* ».

Or, l'étendue des droits qui doivent être épuisés est flexible.

Dans certains pays, les droits à d'autres prestations sociales doivent être épuisés (par ex., AT, CZ, HR, LT, LU). Une attention particulière peut être portée à l'épuisement des droits à pension dans tous les régimes (par ex., BE) ou des droits à prestations de sécurité sociale dans tous les régimes (par ex., DK, EE, HR, IE, IS, LI, LV, PL, SK). L'épuisement des droits peut concerner les domaines autres que la sécurité sociale. Il se peut que le demandeur, avant de bénéficier de la garantie de ressources minimum, soit amené à épuiser d'abord les droits à une pension alimentaire, y compris les droits du code civil, devant provenir d'autres personnes ou institutions (par ex., BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LI, LV, NL, NO).

Dans une minorité de cas, l'épuisement complet des droits n'est pas requis. Il est possible qu'il ne soit pas nécessaire d'épuiser ses responsabilités civiles ou ses créances

⁷³ Voir H. Ervasti *et al.*, *Nordic social attitudes in a European perspective* [Les attitudes sociales nordiques dans une perspective européenne], Edward Elgar Publishing, 2008, p. 6.

alimentaires avant de demander cette prestation (par ex., CH, HU). Il se peut aussi que cela ne soit pas nécessaire lorsque l'épuisement des droits a été rendu impossible ou s'il n'est pas réalisable en pratique (par ex., AT, FR). Il se peut aussi qu'il ne soit pas nécessaire d'épuiser les droits aux prestations de sécurité sociale⁷⁴. Certains pays déclarent qu'ils n'appliquent aucune condition d'épuisement de droits (par ex., RO). En outre, un paiement provisoire peut être effectué tant que les autres demandes de prestation n'ont pas abouti à un résultat (UK).

4. L'ANALYSE DES CONDITIONS DE RESSOURCES PAR RISQUE ET PAR PAYS

En étudiant le recours aux conditions de ressources par risque (4.1) et par pays (4.2), quelles conclusions peut-on tirer ?

4.1 L'analyse par risque⁷⁵

L'analyse par risque indique certaines tendances (4.1.1). La stabilité globale apparente entre 2004 et 2012 peut cacher d'autres changements (4.1.2).

4.1.1 Les tendances par risque

Les données MISSOC montrent que les conditions de ressources ne sont pas souvent utilisées dans les pays européens pour la **garantie de ressources minimum**. Toutefois, la fréquence d'application des conditions de ressources varie en fonction de la nature de la prestation.

Peu d'**allocations de chômage** sont soumises à condition de ressources. En effet, la plupart des allocations de chômage sont accordées par les régimes d'assurance qui se basent sur le principe des cotisations. L'application des conditions de ressources dans le domaine du chômage est caractéristique uniquement pour les pays avec un régime d'assistance chômage qui n'accorde parfois des prestations qu'une fois que les droits aux prestations de chômage basées sur l'assurance sont épuisés. De plus, il est plus probable que l'assistance soit proposée aux chômeurs par le biais de la garantie de ressources minimum qui ne vise pas les demandeurs d'emploi en tant que tels (par ex., DK, IS, IT,

⁷⁴ Voir 3.2.1. ci-dessus.

⁷⁵ Voir un aperçu en Annexe II.

LI, LT, LV, NO, PL, RO, SE, SI, SK)⁷⁶. Dans de nombreux pays, les chômeurs sans droits (ou qui ont épuisé leur droits) aux prestations contributives ne sont pas considérés comme des demandeurs d'emploi, mais comme des personnes dans le besoin.

Il est difficile de réaliser une analyse précise pour les **prestations de soins de longue durée**. Le manque de définitions communes et l'absence fréquente de législations spécifiques compliquent davantage cette mission. Dans les pays où les soins de longue durée sont intégrés dans un autre régime d'assurance (par ex., BG, EL), les conditions de ressources ne sont pas appliquées ; toutefois, il y a des exceptions (par ex., IT, LV). L'examen des ressources n'est généralement pas pratiqué dans les pays proposant un régime universel basé sur le principe d'assurance ou sur l'imposition (par ex., DK, FI, IS, LU, NL, NO, SE), même si quelques exceptions ont été rapportées (par ex., HR, MT). Dans certains pays où il n'existe aucun régime d'assurance distinct pour les soins de longue durée (par ex., CY, FR, HU, LV) ou où l'assurance est complétée par l'assistance sociale (par ex., BE, PL, PT, RO, SI), un examen des ressources peut avoir lieu. En fonction de ses revenus, il est possible que le titulaire participe personnellement aux frais entraînés par les soins de longue durée (par ex., CY, DK, FI, FR, HU, LT, LU, MT, NL, NO, PL, SI, SK, UK). Certains pays ont un double système, basé à la fois sur l'assurance et sur l'assistance, qui intègre des prestations soumises à condition de ressources et des prestations non soumises à condition de ressources (par ex., DE, IE, SK). Il est frappant aussi que dans de nombreux pays, seule une partie des prestations soit soumise à condition de ressources, tandis que d'autres prestations liées aux soins de longue durée ne sont pas soumises à un examen des ressources⁷⁷.

Le fait que les **prestations familiales** découlent de mesures de politique familiale explique pourquoi l'examen des ressources n'est pratiqué que par une minorité de pays⁷⁸. En ce qui concerne exclusivement les prestations en espèces, les conditions de ressources sont communes pour les pays proposant une large gamme de prestations familiales : un examen des ressources peut en effet s'appliquer dans certains d'entre eux (par ex., AT, CY, DK, FR, NL, UK). Toutefois, l'examen des ressources peut s'appliquer dans des pays proposant une gamme restreinte de prestations familiales (par ex., HR). Dans le domaine des prestations d'éducation et de garde d'enfants, le recours à des conditions de ressources est plus rare ; seuls quelques pays ont rapporté les appliquer pour les allocations

⁷⁶ Voir également le rapport du CPS de 2012 (*op. cit.*) stipulant qu'« un basculement des prestations de chômage vers les régimes d'assistance sociale est constaté, probablement en raison du chômage de longue durée ou des durées plus courtes donnant droit aux prestations de chômage ».

⁷⁷ Voir Annexe II.

⁷⁸ Voir un aperçu sur l'Europe donné dans l'article *Child benefits in the EU* [Les prestations pour enfants dans l'UE], *Poverty magazine* du CPAG, 139 : http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/CPAG_Poverty139_ChildBenefitsEU.pdf

d'éducation (par ex., AT, DE, LU, PL, UK) et pour la garde d'enfants (par ex., DE, FI, FR, UK). Au lieu de proposer des prestations familiales soumises à condition de ressources, certains pays peuvent rendre l'ensemble des prestations familiales (par ex., EL, IS) ou une partie d'elles (par ex., AT, EE, FI, HU) assujetties à l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne les **pensions de vieillesse et d'invalidité**, la difficulté d'analyser vient du fait que tous les pays européens n'ont pas de pensions de vieillesse/invalidité soumises à condition de ressources ou de régimes distincts⁷⁹, ainsi que du fait que les prestations complémentaires souvent proposées peuvent éventuellement être soumises à conditions de ressources (par ex., titres de transport réduits ou gratuits, allocation de chauffage). Toutefois, les pays prévoient plusieurs possibilités pour garantir une pension de vieillesse/invalidité décente ou minimum (par exemple, une pension minimale accordée par le régime d'assurance). Cette garantie peut être assurée aussi par les prestations soumises à condition de ressources qui ne visent pas les personnes âgées, mais qui peuvent être demandées par tout résident, notamment par les retraités (par ex., AT, LU). Dans certains cas, des règles spécifiques prévues dans le système de garantie de ressources minimum s'appliquent aux personnes âgées, par exemple, un supplément lié à leur âge ou à leur invalidité (par ex., FR, SK). Certains pays prévoient une prestation soumise à condition de ressources distincte destinée aux personnes âgées qui ne remplissent pas les conditions pour une prestation contributive ou ne touchent pas une prestation contributive suffisante (par ex., BE, BG, DE, ES, HU, IE, PT). Cela vaut aussi pour les prestations d'invalidité : seuls quelques pays proposent une prestation spécifique soumise à condition de ressources (par ex., BE, DK, ES, IE, LU, NL, PT) ou une prestation complémentaire soumise à condition de ressources (par ex., NO). Les conditions de ressources s'appliquent dans les pays dont le système s'appuie sur le principe de résidence : l'objectif consiste à mettre à disposition une pension d'État (par ex., IE, UK)⁸⁰.

Dans le domaine des **prestations de maladie**, les conditions de ressources sont plus caractéristiques pour les prestations en nature, qui sont parfois associées à un système de participation/reste : le bénéficiaire (ou les membres de sa famille) peut devoir effectuer le paiement final en fonction de ses possibilités financières. À cet égard, diverses méthodes s'appliquent⁸¹. La participation/le reste à régler peut être déterminé(e) en fonction des revenus de l'intéressé (par ex., BE). Une meilleure couverture peut être accordée aux

⁷⁹ Voir un aperçu sur l'Europe, *Un panorama des minima sociaux en Europe*, DREES, n° 464, 2006, Paris : <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er464.pdf>

⁸⁰ Voir un aperçu sur les conditions de ressources dans les systèmes basés sur le principe de résidence : <http://www.dwp.gov.uk/docs/rev-res-based-pen-schemes.pdf>

⁸¹ Voir également les règles applicables en Croatie, où les personnes à faible revenu bénéficient d'une assurance maladie complémentaire dont les cotisations sont payées par le budget de l'État.

bénéficiaires de prestations soumises à condition de ressources (par ex., CH). Il est possible que la participation personnelle ne puisse dépasser un certain pourcentage du revenu annuel assujetti aux cotisations (par ex., LU). Une couverture complète est accordée aux personnes ayant des ressources limitées (par ex., FR, IE, IT, PT). Dans certains cas, les droits à une couverture d'assurance sont déterminés en fonction des ressources : l'accès à une couverture complémentaire peut être réservé aux personnes dont les ressources sont inférieures à un certain seuil (FR) ; l'accès à une couverture de base peut être restreint aux personnes dont les revenus sont inférieurs à un seuil (DE).

4.1.2 L'évolution entre 2004 et 2012

Les données MISSOC montrent une légère augmentation du recours aux conditions de ressources dans certains domaines rentrant dans le champ d'action du présent rapport. Pour les **prestations de maladie en nature** en particulier, 12 pays sur 29 appliquaient des conditions de ressources en 2004, alors qu'ils étaient 14 sur 32 en 2012. Les conditions ont été introduites dans un pays (CZ) où elles n'étaient pas appliquées en 2004.

Les **prestations familiales** poursuivent la même tendance : en 2004, 8 pays appliquaient des conditions de ressources (21 pays sur 29 ont rapporté aucune variation du montant des prestations en fonction du revenu) ; en 2012, 12 pays appliquaient des conditions de ressources (20 pays sur 32 ont rapporté aucune variation du montant des prestations en fonction du revenu). Pendant cette période, des conditions de ressources ont été introduites dans deux pays (LT ; NL pour les allocations pour enfants), tandis qu'un autre pays (UK⁸²) a mis en place un crédit d'impôt basé sur le revenu et des conditions de ressources en fonction du taux d'imposition. En 2012, un pays voulait introduire des conditions de ressources, mais en raison de la pression exercée de la part des institutions favorables aux familles, il a été finalement décidé de garder le système actuel proposant des prestations familiales universelles non soumises à condition de ressources (FR). Pour les autres risques, la situation est restée plutôt stable.

Même s'il peut y avoir plusieurs explications pour les changements observés, on peut attribuer à la **crise économique** l'accélération de ces changements, en particulier, en ce qui concerne la façon dont les conditions de ressources ont été mises en application. À l'heure actuelle, il est très difficile de savoir si ces changements sont temporaires ou s'ils deviennent permanents. Certains pays ont restreint l'accès aux prestations soumises à condition de ressources, tandis que d'autres l'ont facilité. À titre d'exemple, le revenu de référence a pu être baissé (pour les prestations familiales, par ex., CZ, MT, SI). Le même

⁸² Les prestations pour enfants deviennent imposables en cas de revenus annuels supérieurs à 50 000 GBP.

résultat a été atteint par le biais d'une diminution des seuils (par ex., PT). À l'inverse, le montant maximum du revenu ouvrant droit à prestations a pu être augmenté (pour les prestations familiales, par ex., ES, IT). De plus, le volume des ressources pris en compte dans le cadre d'un examen des ressources (pour la GRM, par ex., EE, FI, PT, SK, UK) a pu être modifié, ainsi que la façon dont les ressources sont calculées/évaluées (par ex., PT, ES).

4.2 L'analyse par pays⁸³

Un classement sommaire des pays (4.2.1) a pu être effectué ; il est suivi d'une brève analyse des changements observés entre 2004 et 2012 (4.2.2).

4.2.1 Classement des pays

Même s'il est difficile de tirer des conclusions fiables par pays⁸⁴, il est possible de classer de façon sommaire les pays européens en fonction de la fréquence à laquelle ils ont eu recours à des conditions de ressources :

- Le **Royaume-Uni et l'Irlande** appliquent des conditions de ressources à de nombreuses prestations, même si ces deux pays ne poursuivent pas systématiquement le même schéma. En ce qui concerne les prestations familiales en particulier, seul le Royaume-Uni applique des conditions de ressources (depuis peu) ;
- Les **pays du Sud** y ont recours assez fréquemment, principalement pour les prestations familiales et les prestations de soins de longue durée ;
- En ce qui concerne les **PECO**, l'application des conditions de ressources dépend du risque : elles ne sont pas appliquées dans le domaine du chômage, mais plus fréquemment utilisées pour les prestations familiales, les soins de longue durée et bien évidemment pour la garantie de ressources minimum ;
- Les **pays d'Europe occidentale** ont recours aux conditions de ressources aussi fréquemment que les PECO, cependant la répartition par risque est différente : elles ne sont pas appliquées aux prestations familiales, mais plus fréquemment à d'autres risques ;

⁸³ Voir les statistiques par pays sur les dépenses liées aux prestations soumises à condition de ressources :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Means_tested_social_benefits_2008_as_%25TSB.PNG&filetimestamp=20110403104237

⁸⁴ Voir cette conclusion notamment dans la revue de l'IRES, A. Math, *op. cit.*

- Les **pays nordiques** ont rarement recours à des examens des ressources. Ceci est vrai pour les prestations familiales et les prestations de soins de longue durée ; seul un pays (FI) soumet les prestations de chômage à des conditions de ressources. Le recours à un examen des ressources est plus fréquent pour déterminer le montant de la « pension de base » (DK, SE, NO)⁸⁵.

Cette approche par pays n'est probablement pas la meilleure solution pour identifier les raisons qui régissent les politiques relatives aux conditions de ressources. Plusieurs autres facteurs peuvent expliquer le choix d'y avoir recours ou non : l'histoire de la création de la sécurité sociale (système universel ou basé sur l'assurance) ; l'importance de l'assistance sociale ; le poids des prestations contributives ; l'existence de politiques alternatives visant à lutter contre la pauvreté et à promouvoir la redistribution de la richesse ; des objectifs contradictoires (par ex., politiques familiales/en faveur des personnes âgées). D'autres éléments de contexte (politique ou économique) expliquent également les choix effectués par chaque pays. Par exemple, il serait plus difficile pour un pays ayant un régime universel de prestations familiales bien établi dans lequel le recours aux conditions de ressources ne se pratique pas d'introduire de telles conditions, plutôt que pour un pays devant créer un régime de prestations familiales à partir de zéro.

4.2.2 L'évolution entre 2004 et 2012

Si nous considérons les données de 2004, il semblerait qu'il n'y ait pas eu de changements significatifs. Cela ne veut pas dire que chacun des pays n'a pas connu de changement :

- Il semblerait que le **Royaume-Uni et l'Irlande** ont plus souvent recours à des conditions de ressources, du moins en ce qui concerne les prestations familiales (UK) ;
- La situation des **pays du Sud** n'a pas évolué depuis 2004. Ils appliquent des conditions de ressources assez fréquemment, principalement aux prestations familiales, aux prestations de soins de longue durée et aux prestations liées à l'assistance sociale ;
- Dans les **PECO**, l'application des conditions de ressources s'est répandue dans le domaine des prestations familiales. En revanche, elle est moins fréquente dans le domaine des prestations de chômage et de soins de longue durée ;
- Les **pays nordiques** restent généralement réticents à l'utilisation de l'examen des ressources ;

⁸⁵ Voir un aperçu sur les conditions de ressources dans les systèmes basés sur le principe de résidence : <http://www.dwp.gov.uk/docs/rev-res-based-pen-schemes.pdf>

- Dans les **pays d'Europe occidentale**, les tendances restent les mêmes. De façon générale, les conditions de ressources ne sont pas appliquées aux prestations familiales, mais plus fréquemment à d'autres risques.

Comme déjà mentionné, la stabilité apparente, du point de vue juridique, des politiques de conditions de ressources cache probablement des changements à caractère non juridique, plus particulièrement, les effets entraînés par l'évolution des facteurs socio-économiques (tels que le taux de chômage, le nombre de personnes se trouvant en-dessous du seuil de pauvreté, les budgets attribués à l'assistance sociale) sur le recours aux prestations sociales. Certains changements juridiques peuvent avoir été importants, en particulier les règles liées à l'immigration. Certains changements peuvent être le résultat de réformes menées dans le régime d'assurance ou dans le régime universel.

5. L'IMPACT DES CONDITIONS DE RESSOURCES SUR LES DROITS ET LE MONTANT DES PRESTATIONS

L'impact de l'application des conditions de ressources sur les droits et/ou le montant des prestations varie d'un pays à l'autre et parfois même au sein d'un même pays. Nous allons à présent étudier deux principaux modèles de conditions de ressources : l'« effet falaise » (5.1) et la réduction des prestations (5.2). Le présent rapport traitera également de l'évolution de ces deux modèles entre 2004 et 2012 (5.3).

5.1 L'« effet falaise »

Qu'est-ce que l'« effet falaise » ? Après une brève définition et quelques remarques d'ordre général (5.1.1), le rapport traitera de la façon dont les pays MISSOC l'utilisent (5.1.2).

5.1.1 L'effet falaise : définition et remarques générales

Les conditions de ressources sont parfois associées à un éventuel effet brutal, appelé « effet falaise ». Dans ce modèle, les demandeurs ayant des revenus ou actifs au-dessus d'un seuil ne sont pas éligibles pour l'aide, tandis que ceux dont les revenus ou actifs sont en-dessous de ce seuil reçoivent les prestations dans leur intégralité. Par conséquent, les personnes dont les revenus sont légèrement au-dessus du seuil se voient refuser la prestation, alors que celles dont les revenus sont juste en-dessous du plafond profitent pleinement de la prestation. Il n'existe que deux catégories de demandeurs : les personnes

éligibles à la prestation et celles qui ne le sont pas. Les personnes de chacune de ces deux catégories se retrouvent soit d'un côté du plafond de revenus, soit de l'autre. Cette méthode est fondée sur l'hypothèse selon laquelle une personne est dans le besoin à partir du moment où ses ressources sont inférieures à ce seuil, et si elles dépassent ce seuil, l'état de besoin n'a pas lieu d'être. Du point de vue administratif, cet effet falaise est plus facile à gérer qu'un système dans lequel les ressources d'une personne ne déterminent pas le droit à prestation mais le montant de la prestation. Dans ce dernier système, le montant de la prestation est en effet inversement proportionnel aux ressources du bénéficiaire⁸⁶.

De cette technique de falaise découlent certains inconvénients. L'une des questions soulevées à cet égard se rapporte à l'équité. Deux demandeurs qui se trouvent dans une situation similaire, excepté que leurs revenus ne sont pas tout à fait identiques, seront traités de manière très différente : l'un recevra la prestation et l'autre non. Ce contraste sera exacerbé si le droit à une autre prestation dépend de l'éligibilité à ladite prestation soumise à condition de ressources. Outre la question de l'équité, la technique de falaise est susceptible de favoriser la fraude. En raison de ses conséquences brutales, le système de falaise peut entraîner plus d'infractions aux règlements, et, dans les cas où les revenus du travail sont pris en compte en tant que ressources, aboutir à du travail non déclaré. Du point de vue administratif, le système de falaise est mal adapté aux changements dans la situation du demandeur. Pour finir, le système de falaise peut ne pas refléter de façon adéquate la situation réelle des demandeurs : si l'examen des ressources est effectué une fois par an et la prestation est accordée sur la base des ressources de l'année précédente, l'effet falaise accentue le décalage entre la prestation soumise à condition de ressources accordée et la situation réelle du demandeur, qui peut ne pas être dans le besoin au moment où il reçoit la prestation (et, inversement, qui peut se trouver en situation de besoin, alors que la prestation lui est refusée).

5.1.2 L'application de la méthode de falaise dans les pays MISSOC

La présentation ci-dessus indique probablement les raisons pour lesquelles la méthode de falaise, telle qu'elle a été définie dans le cadre du présent rapport, n'est pas répandue dans les pays européens.

Il semblerait que ce soit dans le cas des **prestations familiales** soumises à condition de ressources que l'on utilise le plus souvent l'effet falaise. Le droit à certaines prestations familiales peut être refusé si les revenus atteignent un certain montant fixe qui peut être calculé en fonction de la taille de la famille (par ex., CZ, LT). Cela dit, il est important de souligner que certains pays proposent plusieurs types de prestations familiales, parmi

⁸⁶ Voir 1.2.3.

lesquelles seules certaines sont sujettes à l'effet falaise (par ex., BE, FR). Cela est aussi vrai pour les prestations familiales destinées à compléter d'autres prestations familiales (par ex., NL). Dans de telles situations, l'impact de l'effet falaise est moins brutal, puisque les autres prestations familiales sont toujours versées aux familles dont les ressources sont supérieures au seuil.

Dans le domaine **des prestations de chômage**, il est intéressant de noter que seulement peu de pays prévoient une allocation d'aide en situation de chômage et que la majorité de ces mêmes pays fait référence à une prestation forfaitaire soumise à condition de ressources, qui, elle, entraîne un effet falaise (par ex., EE, ES, FI, IE, UK).

En ce qui concerne les **prestations de soins de longue durée**, il est difficile de tirer des conclusions en raison de la grande diversité de prestations classées sous ce risque. Le système de falaise peut être utilisé dans les cas où les soins de longue durée sont pris en charge par l'assistance sociale (par ex., CY), ou afin de déterminer les cas où le bénéficiaire puisse avoir accès à des prestations en nature ou à des prestations de service gratuites (par ex., HU).

Dans le domaine des prestations visant **la vieillesse/l'invalidité**, la méthode de falaise est employée à peine plus fréquemment – rarement pour les pensions de base (par ex., BG), mais plus fréquemment pour les suppléments de pension de vieillesse (par ex., DK, NO, SE, UK).

En ce qui concerne la **garantie de ressources minimum**, le système de falaise est marginal. Une minorité de pays déclarent que le montant de la prestation peut être un montant forfaitaire et que cette prestation est réservée aux personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil (par ex., PL).

5.2 La réduction des prestations

Le système de réduction des prestations est de loin la technique la plus répandue dans les pays européens. Avant de passer en revue l'application de la technique de réduction des prestations (5.2.2) par les pays MISSOC, une brève présentation de différentes techniques spécifiques s'impose (5.2.1).

5.2.1 L'historique

Il est possible de mettre en place des conditions de ressources en douceur. L'une des options consiste à retarder les conséquences liées au fait que les revenus du demandeur

sont supérieurs au seuil. Le retrait ou la réduction de la prestation qui en résulte est retardé(e) dans le temps (par ex., SI⁸⁷).

Certains pays ont développé alternativement (ou à titre complémentaire) un système évitant que les conditions de ressources produisent un effet falaise, et ce, par le biais d'un mécanisme de réduction de prestations en fonction des revenus disponibles. Le lien étroit entre le montant de la prestation et les ressources disponibles permet de répartir les ressources publiques de façon équitable parmi les groupes de demandeurs sans compromettre d'autres objectifs. L'un des aspects intéressants de cette technique de réduction est sa flexibilité : plusieurs méthodes trouvent une application. Voici une présentation des principales méthodes utilisées ⁸⁸:

- La mise en place de **prestations différentielles**. L'objectif d'une prestation soumise à condition de ressources consiste à compléter les revenus du bénéficiaire de façon à ce qu'il atteigne un niveau minimum de ressources. Lorsque le mécanisme « euro par euro » (un euro supplémentaire dans les revenus entraîne une diminution de la prestation soumise à condition de ressources du même montant) est appliqué aux prestations, la réduction n'est pas progressive. Elle devient progressive, par exemple, lorsque le montant de la prestation est réduit progressivement, permettant ainsi un cumul temporaire et décroissant des revenus du travail et des prestations soumises à condition de ressources.
- La **méthode de « décrétement »**⁸⁹. Le décrétement est un taux servant à réduire la prestation compte tenu des revenus du bénéficiaire⁹⁰. La diminution de la prestation est proportionnelle à l'augmentation des revenus. Par exemple, si le décrétement est de 60 %, cela veut dire que la prestation sera réduite de 60 % pour chaque revenu supplémentaire. À titre d'exemple, si le revenu a augmenté de 100 €, la prestation diminuera de 60 €

⁸⁷ En ce qui concerne le « complément d'activité », le seuil est plus élevé lorsque la personne exerce une activité professionnelle, ce qui veut dire que tout revenu n'entraîne pas une diminution immédiate de l'aide sociale. Le but consiste à mettre en place un « trampoline » permettant de sortir de la pauvreté.

⁸⁸ Voir également P. Spicker, *An introduction to social policy* [Introduction à la politique sociale] : <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socialsecurity.htm>

⁸⁹ Voir la présentation de ce système et la mise en place du décrétement : J. Sefton, J. van de Ven, M. Weale, *Means Testing Retirement Benefits: fostering equity or discouraging savings?* [Quel serait l'effet des conditions de ressources sur les prestations de retraite : plus d'équité ou moins d'épargne ?], 2006, NIESR Discussion Papers 283, National Institute of Economic and Social Research [Institut national de recherche économique et sociale], Londres : http://www.niesr.ac.uk/pdf/241106_113149.pdf . Voir également R. Walker, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons* [La sécurité sociale et l'aide sociale : concepts et comparaisons], Open University Press, 2010.

⁹⁰ *Universal Credit: welfare that works* [Le crédit universel : la protection sociale qui marche], Ministère britannique pour le travail et les pensions (DWP), 2010 : <http://www.dwp.gov.uk/docs/universal-credit-full-document.pdf>

-
- La création de **tranches de ressources**. Un montant de prestation, inversement proportionnel aux ressources disponibles, correspondra à chaque tranche. En fin de compte, il est probable que les personnes aux revenus les plus élevés ne touchent aucune prestation. Dans ce cas, comme nous l'avons déjà mentionné, les droits à prestation deviennent nuls.

Ces méthodes, avec leurs caractéristiques propres, ont diverses conséquences sur la forme de la redistribution de la richesse entre les groupes de personnes, sur la lutte contre la pauvreté, sur les politiques d'activation et sur la charge administrative :

- La méthode différentielle vise principalement à combattre la pauvreté et à garantir le même « filet de sécurité » pour tout le monde. Le calcul est basé sur le revenu minimum de référence. Cette méthode requiert des informations fiables et actualisées sur la situation réelle de la personne (ou du ménage). Afin d'encourager les bénéficiaires à reprendre le travail, il se peut que pendant une certaine période les deux sources de revenus puissent être combinées (les revenus du travail et la prestation soumise à condition de ressources).
- Les conditions de ressources prévues par la méthode de décrétement peuvent concerner un large spectre de bénéficiaires. L'un des aspects reprochés à cette méthode consiste à dire qu'elle peut décourager les personnes de retourner au travail, car, ce faisant, elles perdraient une partie de leur prestation. À cet égard, la méthode différentielle, sauf si elle est combinée avec le mécanisme de cumul des revenus du travail avec la prestation, est encore plus radicale.
- La technique des « tranches de ressources » est aussi plus sophistiquée et vise un large groupe de population. Elle poursuit de multiples objectifs : satisfaire aux besoins de base de certains de ses bénéficiaires tout en accordant des prestations à d'autres groupes de population (et dans certains cas, à l'ensemble de la population). Un autre objectif consiste à redistribuer la richesse par le biais de l'examen des ressources. À titre d'exemple, lorsque ce système est appliqué aux prestations familiales accordées à l'ensemble de la population sous condition de résidence, l'objectif de la redistribution de la richesse correspond aux objectifs de la politique familiale. Cette technique est difficile à appliquer au niveau administratif. Il est aussi plus difficile pour les demandeurs de comprendre son fonctionnement.

Il semble que les informations de base que les demandeurs doivent fournir dans le cadre d'un examen des ressources sont plus ou moins identiques pour la mise en place de toutes ces méthodes.

5.2.2 L'application du mécanisme de réduction des prestations dans les pays MISSOC

En ce qui concerne les allocations visant à **garantir les ressources minimum**, la réduction des prestations en fonction des revenus disponibles aboutit presque toujours à des prestations différentielles (par ex., AT, BE, BG, CH, CY, CZ, ES, IE, IS, LU, LT, LV, MT, PL, PT, SI, UK). Les prestations sont progressivement diminuées ce qui permet de cumuler les revenus professionnels avec les prestations soumises à condition de ressources (par ex., FR, UK)⁹¹. Pour calculer le montant différentiel, les ressources disponibles peuvent également être comparées à un revenu de référence (par ex., BG, LT), à un pourcentage du seuil de pauvreté relative (HR), au montant d'une pension minimale (LU), à un revenu minimum (SI), au montant théorique d'une prestation couvrant les besoins matériels (SK) ou au montant maximum accordé si les ressources étaient nulles (FR). Le montant fixé peut représenter la différence entre le coût de vie d'une personne ou d'une famille et le revenu de cette personne ou famille, déduction faite des coûts de logement raisonnables (CZ). Il n'est pas rare qu'il soit calculé sur la base de la taille de la famille (par ex., HR, LI, LT, LU, MT). Certains pays prévoient une réduction de la prestation lorsque les revenus du bénéficiaire excèdent un certain plafond (par ex., ES). Dans certains cas, la méthode de décrétement est privilégiée (par ex., UK). Elle est utilisée, par exemple, si l'un des objectifs de la prestation consiste à encourager l'intéressé à reprendre le travail (FR).

Qu'en est-il des **prestations familiales** ? Plusieurs pays européens appliquent un système où le montant est fixé en fonction des tranches de revenus (par ex., BE, CY, HR, MT, PT, RO, SI). Il existe de nombreux systèmes similaires : le montant de la prestation peut être réduit d'un pourcentage du revenu excédant le critère de revenu (IS, NL) ; une diminution progressive de l'allocation peut commencer à partir du moment où les revenus de la famille dépassent un certain montant déterminé en fonction de la taille de la famille ou du nombre d'enfants (CY) ; ou alors, le montant de la prestation peut correspondre à l'excédent des « dépenses réelles » sur le revenu déterminant (CH). Dans la plupart des pays, le droit à prestation prend (éventuellement) fin lorsque les revenus dépassent un certain seuil (par ex., CY, IT, PT, NL, UK).

Dans le domaine des **prestations de soins de longue durée**, les conditions de ressources sont liées dans certains pays au montant de la prestation (par ex., FI, FR, SK) : les revenus et le montant de la prestation sont inversement proportionnels, cependant le droit à prestation ne prend fin à aucun moment. À titre d'exemple, le montant des revenus

⁹¹ Le cumul peut être rendu possible indirectement, lorsque les revenus professionnels sont partiellement exclus de l'étendue des ressources. Voir 3.2.1.

d'une personne excédant le seuil fixé est déduit de l'allocation (par ex., BE). Une autre possibilité consiste à fixer un montant pris en charge sur la base du revenu de l'intéressé afin d'assurer qu'il lui reste un montant minimum de son revenu une fois que la pension complète en établissement de soins est réglée (par ex., CZ). Un autre exemple : le recours aux conditions de ressources peut être utile pour déterminer le taux de participation du bénéficiaire (par ex., HU).

En ce qui concerne les autres prestations, en particulier les **prestations de vieillesse et d'invalidité soumises à condition de ressources**, le mécanisme différentiel est prédominant (par ex., BE, ES, FR, EL, LV, PL, UK).

Des méthodes différentes sont utilisées pour les **allocations de chômage**. Par exemple, tout montant excédant une certaine somme fixée peut être déduit dans son intégralité de la prestation de chômage (UK). Ou alors, la prestation peut être réduite en fonction des ressources du bénéficiaire (par ex. DE, FR).

Ces données mettent en évidence la prédominance du mécanisme de réduction, comme il a été défini dans le présent rapport. Cela implique que les « ressources minimum standard » servant de référence pour les prestations soumises à condition de ressources agissent à la fois en tant que « plafond de ressources » (pour l'éligibilité) et en tant que montant de prestation maximum (si les ressources globales sont nulles). Toutefois, dans certains cas, l'examen des ressources n'est pas associé au droit à prestation : dans le domaine des prestations universelles, il peut servir à fixer le montant de la prestation qui sera accordé à tous les résidents du pays.

5.2.3 Les changements observés entre 2004 et 2012

En considérant les changements observés entre 2004 et 2012, nous apercevons une tendance en faveur de l'application du mécanisme de réduction des prestations (contrairement à l'effet « falaise »).

Quant aux allocations destinées à assurer la **garantie de ressources minimum**, si en 2004 certains pays utilisaient l'examen des ressources comme une condition ouvrant droit à prestation, il est désormais devenu un critère permettant de déterminer le montant des prestations (par ex., BG, CZ, IE). Les pays dans lesquels aucune garantie de ressources minimum n'existait en 2004 ont opté pour la réduction des prestations en fonction des revenus disponibles (par ex., HU).

En ce qui concerne les **prestations de soins de longue durée**, il est difficile de tirer des conclusions car peu de pays ont appliqué des conditions de ressources en 2012. Parmi les pays qui ont appliqué des conditions de ressources, un seul a eu recours au système de

réduction de prestations en 2004 (FR). Toutefois, il se peut que les conditions de ressources aient été introduites plus récemment afin de calculer les prestations en espèces (SK).

En ce qui concerne les **prestations familiales**, le mécanisme de réduction signalé en 2012 était déjà applicable en 2004 (par ex., CY, DK, MT).

Une conclusion similaire s'impose pour les **prestations de chômage** : dans les cas où les revenus sont pris en compte pour le calcul des prestations (UK), cette méthode était déjà applicable en 2004.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

Les conditions de ressources existent dans tous les pays ; toutefois, elles peuvent toucher seulement une petite partie de la population en raison de l'existence de prestations adéquates non soumises à condition de ressources. Même si le présent rapport met en évidence quelques éventuelles difficultés résultant de cette technique et du fait que de nombreux pays s'appuient sur un régime universel ou basé sur l'assurance afin d'aider les plus démunis et de satisfaire aux besoins de base, tous les pays européens appliquent, dans une certaine mesure, des conditions de ressources. Chaque pays poursuit son propre chemin : la diversité des modèles peut s'expliquer par les aspects historiques, économiques et politiques, par l'histoire de la mise en place de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, par le poids des politiques alternatives visant à lutter contre la pauvreté, par l'importance d'autres politiques sociales, par le contexte politique ou par le développement économique, etc.

Certaines caractéristiques sont propres à tous les pays. La question principale consistant à définir le volume des ressources à prendre en compte dans le cadre d'un examen des ressources est l'une de ces caractéristiques. Tous les pays européens estiment que les revenus du travail et les autres sources de revenus, notamment les prestations de sécurité sociale, doivent être intégrés dans le calcul, même si des exceptions peuvent être faites dans certains cas. En ce sens, les prestations soumises à condition de ressources peuvent être définies essentiellement comme des prestations soumises à condition de revenus. Il existe une convergence dans l'approche en ce qui concerne la façon dont les autres actifs (mobiliers et immobiliers) doivent être considérés. La même convergence s'applique à l'étendue des ressources *ratione personae* : l'approche collective prévaut. Dans le cadre d'un examen des ressources, une grande majorité des pays européens désirent que les ressources du demandeur ainsi que les ressources de sa famille soient combinées. Outre

les considérations d'égalité de genre, l'avantage de cette évaluation supplémentaire portée sur le ménage/la famille consiste à mieux cibler les personnes et les familles dans le besoin. Cela souligne également le fait que les prestations soumises à condition de ressources portent un caractère subsidiaire.

Il n'est pas surprenant que l'examen des ressources soit un outil d'assistance sociale partout en Europe, même si les régimes universels ou basés sur l'assurance sont moins enclins à l'utiliser. Il est intéressant d'observer que deux risques parmi ceux dont traite le présent rapport sont davantage associés à des conditions de ressources, à savoir, la famille et la maladie (prestations en nature). En poursuivant les évolutions depuis 2004, nous constatons que ces deux risques sont ceux dont le recours à des conditions de ressources a été le plus sujet à des changements et adaptations⁹². Cette tendance nécessiterait une étude plus approfondie.

En ce qui concerne les changements globaux observés entre 2004 et 2012, les pays européens ont mis en œuvre beaucoup de réformes touchant aux conditions de ressources. Ces évolutions ne sont pas toujours visibles, mais n'en sont pas moins importantes. Par exemple, les règles régissant l'étendue des ressources à prendre en compte ou à ignorer peuvent avoir été modifiées ; les seuils peuvent avoir été revus soit pour faciliter l'octroi des prestations sous condition de ressources soit pour y rendre l'accès plus difficile. En d'autres termes, les pays considèrent les conditions de ressources comme un outil permettant de relever de nouveaux défis.

Une autre caractéristique partagée concerne l'impact qu'exercent les seuils sur les prestations. Sur la base de la distinction entre la méthode « effet falaise » et la méthode de « réduction » introduite dans le présent rapport, c'est la dernière qui est largement préférée. Cette réduction vise une redistribution équitable de la richesse. Elle peut aussi servir d'instrument dans les politiques de l'emploi. Or, en pratique, sa mise en œuvre a présenté de nombreux inconvénients qui ont été signalés dans le présent rapport : coûts d'administration importants, difficultés d'utilisation pour les bénéficiaires, etc. Toutefois, ces inconvénients n'empêchent pas les pays d'appliquer cette méthode.

L'analyse des politiques relatives aux conditions de ressources est une tâche extrêmement complexe. Afin d'obtenir une vision précise de ces politiques et de parvenir à une bonne compréhension des développements actuels, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble. Tous les éléments nationaux – les réformes économiques, les mécanismes régissant le droit du travail, la structure du marché de travail, les organisations sociales et familiales –

⁹² Dans le cas des prestations de maladie en nature, l'examen des ressources est devenu indispensable en raison de l'augmentation des participations.

doivent être pris en compte. Des solutions alternatives à l'examen des ressources méritent aussi d'être étudiées. Par exemple : mieux vaut-il imposer les prestations universelles plutôt que d'introduire des conditions de ressources ? Cette question dépasse le cadre du présent rapport ; toutefois, elle mérite d'être posée. Un débat à ce sujet s'est récemment tenu en France au cours duquel il a été proposé de conserver l'universalité des prestations familiales et, en même temps, soit de les intégrer dans la catégorie des ressources imposables, soit de fixer le montant de la prestation en fonction des ressources du demandeur. Finalement, le pays a préféré une toute autre solution. Au lieu d'introduire des conditions de ressources, une tâche jugée très coûteuse du point de vue administratif, le gouvernement a décidé de réduire d'autres avantages fiscaux liés à la famille. Dans certains pays où les prestations familiales ne sont pas soumises à condition de ressources, celles-ci sont en revanche assujetties à l'impôt sur le revenu.

Afin d'effectuer une analyse complète, il convient de connaître les structures des organisations nationales de protection sociale et de s'informer sur les changements qu'elles connaissent. Outre les informations du domaine juridique, d'autres renseignements, en particulier relatifs aux politiques sociales, sont requis. Il est important d'utiliser des statistiques, car elles permettent d'évaluer l'efficacité des politiques relatives aux conditions de ressources.

Les données MISSOC, qui sont à la base du présent rapport, ont permis d'étudier certaines évolutions liées aux conditions de ressources. Les informations contenues dans les tableaux MISSOC – y compris celles des catégories dédiées – ne décrivent pas toujours de façon systématique les différentes dimensions des conditions de ressources et laissent certaines questions ouvertes, par ex. : quelles sont les ressources prises en compte ? ; à qui appartiennent les ressources prises en considération ? ; qu'advient-il si le plafond des ressources est dépassé ? La mesure d'élargir le champ d'informations MISSOC dans ce sens pourrait entraîner une révision des tableaux MISSOC (par ex., création de catégories supplémentaires), mais aussi une modification des lignes directrices destinées aux correspondants et relatives à la rédaction de ces tableaux (par ex., description de la typologie de ressources). Dans les deux cas de figure, cela impliquerait un processus à plusieurs étapes qui nécessiterait une concertation et l'approbation des membres du réseau MISSOC.

Professeur Jean-Philippe Lhernould
Expert académique
Secrétariat MISSOC

Annexe I - Assistance sociale : ressources prises en compte dans le cadre d'un examen des ressources

Pays	Actifs immobiliers	Actifs mobiliers	Revenus du travail et autres revenus	Épuisement des droits à d'autres prestations	Ressources exonérées
AT	Logements personnels et autre propriété pris en compte dans leur intégralité	Inclus à quelques exceptions près	Salaire, prestations et paiement des aliments	Épuisement des droits à d'autres prestations sociales et à celles liées aux pensions alimentaires	Certains revenus par ex., subventions d'associations caritatives, prestations en nature pour soins ou prestation pour enfants
BE	Pleine propriété ou usufruit	Pourcentage d'actifs mobiliers	L'ensemble des ressources, notamment toutes les allocations accordées dans le cadre d'une législation sociale belge ou étrangère	Épuisement des droits aux prestations sociales	De nombreuses exonérations : prestations familiales, pension alimentaire, assistance sociale, etc.
BG	Soumis à des conditions relatives à la taille ou au statut (par ex., résidence secondaire)	Inclus, s'ils ne constituent pas une source de revenus	Revenus provenant de toutes sources	Épuisement de toutes les possibilités de subvenir soi-même à ses besoins	Parts et actions détenues dans des sociétés, créances de droit civil, comptes bancaires
HR	Biens immobiliers pris en compte, aide en espèces non accordée si les biens immobiliers dépassent un certain volume d'espace utilisable	Biens mobiliers pris en compte, aide en espèces non accordée si l'intéressé possède un véhicule immatriculé à son nom	Revenus provenant de toutes sources (exonérations possibles)	Droits accordés en cas d'incapacité à subvenir à ses propres besoins au moyen d'un travail, de prestations de sécurité sociale, d'autres revenus et de créances alimentaires	Diverses prestations d'assistance sociale, bourses d'études, donations ponctuelles, etc.
CY	Le logement du demandeur n'est pas pris en considération	Non applicable	De nombreuses sources de revenus : revenus du travail, propriété, pension, créances alimentaires	Indemnités d'assistance sociale subsidiaires aux autres demandes	Part du revenu du travail, certaines prestations sociales

Pays	Actifs immobiliers	Actifs mobiliers	Revenus du travail et autres revenus	Épuisement des droits à d'autres prestations	Ressources exonérées
CZ	Basés sur une liste négative de biens immobiliers et mobiliers	Basés sur une liste négative de biens immobiliers et mobiliers	L'ensemble des revenus, à l'exception d'un pourcentage des revenus du travail et des prestations de sécurité sociale (maladie / chômage)	Épuisement des droits à toutes les prestations sociales ainsi que des droits du code civil	Actifs utilisés pour le logement et une activité professionnelle ; voiture utilisée pour transporter les enfants et personnes handicapées ; épargne inférieure à un certain plafond ; un certain pourcentage de revenus
DK	Une part des biens immobiliers est prise en compte	Une part des biens mobiliers est prise en compte	Tous les revenus sont pris en compte, à l'exception des revenus du travail (déduction partielle)	Épuisement des créances alimentaires et d'autres prestations	Ressources requises pour accéder à l'éducation, poursuivre une activité, pour le logement
EE	Pris en compte dans son intégralité	Pris en compte dans son intégralité	Toutes les sources de revenu, à l'exception des prestations sociales	Épuisement de toutes les sources de revenu	Liste des ressources ignorées : prêt étudiant, certaines prestations sociales
FI	Pris en compte dans son intégralité	Tous les biens mobiliers facilement réalisables (y compris l'épargne)	Tous les revenus et prestations, sauf si leur montant est insignifiant	Épuisement des créances d'entretien et alimentaires	Liste d'actifs hors considération : habitation, appareils ménagers habituels
FR	Ressources imposables, y compris les revenus tirés des biens immobiliers	Tous les revenus, dont certains font l'objet d'une évaluation forfaitaire	Revenu du travail et une liste de prestations	Épuisement des prestations sociales	Liste des ressources exonérées : prêts étudiant, prestations familiales
DE	Tous les actifs, à l'exception des logements ne dépassant pas une certaine taille	Tous les actifs, à l'exception des équipements ménagers adéquats ou insignifiants	Tous les revenus, à l'exception de la pension fédérale de base et des pensions pour préjudices corporels	Épuisement de l'aide de la part de la famille	Liste d'actifs exonérés fixée par la loi
EL	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non applicable
HU	Pris en compte dans son intégralité à partir d'une certaine valeur	Véhicules	Tous types de revenus	Épuisement des prestations sociales figurant sur une liste	Liste de ressources exonérées, notamment les prestations sociales et un véhicule servant à transporter une personne handicapée
IS	Varié en fonction des municipalités	Varié en fonction des municipalités	Revenu et prestations de sécurité sociale	Les autres ressources doivent être épuisées	Exemption de l'aide financière pour enfants

Pays	Actifs immobiliers	Actifs mobiliers	Revenus du travail et autres revenus	Épuisement des droits à d'autres prestations	Ressources exonérées
IE	La valeur des biens immobiliers, autres que la résidence principale et toute propriété utilisée à des fins personnelles telles qu'une ferme ou un lieu de travail	Actifs mobiliers tels que des liquidités ou investissements	Tous les revenus sont évalués, à l'exception des revenus issus de la propriété, qui eux sont évalués sur une base notionnelle	Épuisement des prestations sociales	Une part de la valeur des biens immobiliers n'est pas prise en compte ainsi que les revenus professionnels
IT	Variet en fonction des municipalités	Variet en fonction des municipalités	Variet en fonction des municipalités	Variet en fonction des municipalités	Variet en fonction des municipalités
LV	Examen de toutes les ressources matérielles	Actifs mobiliers supérieurs à une certaine valeur	Tous types de revenus	Épuisement des prestations sociales et des créances d'entretien et alimentaires	Exonération de prestations sociales figurant sur une liste
LI	La résidence principale n'est pas prise en compte ou fait l'objet d'une évaluation spécifique	Le statut dépend de la prestation	Tous les revenus (en tout ou partie), y compris les prestations sociales	Épuisement des prestations sociales et des créances d'entretien et alimentaires	Liste de biens protégés et revenus pour les besoins du quotidien
LT	Valeur des actifs immobiliers	Liste de biens mobiliers pris en compte	Liste de revenus, ressources et prestations sociales	Épuisement de toutes les possibilités de subvenir soi-même à ses besoins, y compris les créances alimentaires	Liste des ressources exonérées (donations en espèces, certaines prestations sociales)
LU	Actifs au Luxembourg et à l'étranger	Tous les actifs mobiliers	Revenu brut (sous déduction de 30 %)	Faire valoir ses droits aux prestations sociales et aux créances alimentaires.	Certains types de revenu sont exonérés (prestations pour enfants, prime de naissance)
MT	Tous les actifs à l'exception de la résidence principale	La valeur des biens mobiliers tels que les véhicules (à l'exception du premier), les yachts ou les bateaux, les bijoux etc. est prise en compte	Tous les revenus après application d'un système de déduction	Épuisement des prestations de sécurité sociale	Le capital jusqu'à un certain plafond ne comprenant pas la résidence principale, une voiture (la première) et un garage privés, une résidence d'été ; les revenus des versements effectués par l'assistance sociale

Pays	Actifs immobiliers	Actifs mobiliers	Revenus du travail et autres revenus	Épuisement des droits à d'autres prestations	Ressources exonérées
NO	Pris en compte dans son intégralité, à l'exception de la résidence principale	Tous les actifs (dépôts bancaires, épargne, assurance vie, etc.) sont pris en compte	Tous types de revenu et aides au revenu	Épuisement des prestations sociales et des créances d'entretien et alimentaires	Exonération du logement
PL	Les biens immobiliers ne sont en principe pas pris en compte.	Les biens mobiliers ne sont en principe pas pris en compte.	Revenus professionnels totalisés nets d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale	Épuisement des prestations et des créances alimentaires	Les versements alimentaires et les prestations de chômage sont exclus
PT	Les biens immobiliers en tant que tels ainsi que les revenus provenant de ceux-ci sont pris en compte dans le cadre d'une méthode spécifique	Les biens mobiliers en tant que tels ainsi que les revenus provenant du capital sont pris en compte Le montant correspondant à 5% de la valeur totale des biens mobiliers est considéré comme étant un revenu	Tous les revenus du ménage, indépendamment de leur origine et de leur nature sont pris en compte	Épuisement des prestations sociales et des créances d'entretien et alimentaires	Seulement 80 % des revenus du travail sont pris en compte
RO	Les biens immobiliers sont inclus dans la liste des biens « satisfaisant aux besoins fondamentaux »	Les biens mobiliers sont inclus dans la liste des biens « satisfaisant aux besoins fondamentaux »	Les revenus mensuels tels que le salaire ; les prestations sociales ; allocation alimentaire	Aucune condition	Les biens mobiliers et immobiliers inclus dans la liste des biens satisfaisant aux besoins fondamentaux ne sont pas pris en compte
SK	Les biens immobiliers sont pris en compte	Les biens mobiliers sont pris en compte	Tous les revenus et prestations sont pris en compte	Tous les droits aux prestations en espèces et en nature doivent être épuisés	Liste de ressources ignorées complètement ou partiellement 25 % de revenus, 25 % de certaines prestations, certaines prestations dans leur intégralité
SI	Les biens immobiliers sont pris en compte, à l'exception de la résidence principale	Les biens mobiliers sont pris en compte, sauf ceux figurant sur une liste d'exceptions (véhicules, actifs utilisés pour le travail, etc.)	Tous les revenus et toutes les prestations sauf ceux/celles figurant sur une liste d'exceptions (prêts étudiant, prestations)	Les personnes doivent avoir épuisé leur droit aux prestations en espèces ainsi que le droit de dispense et d'abattement conformément aux règles de l'aide sociale	Cf. les colonnes de gauche

Pays	Actifs immobiliers	Actifs mobiliers	Revenus du travail et autres revenus	Épuisement des droits à d'autres prestations	Ressources exonérées
ES	L'ensemble des actifs tirés de la propriété, ou après un système spécifique d'évaluation	L'ensemble des actifs mobiliers après un système spécifique d'évaluation	Tous les revenus et prestations sont pris en compte	Aucune condition d'épuisement pour l'ensemble des prestations	Exonération du logement
SE	Tous les biens immobiliers, indépendamment de leur origine et de leur nature, sont pris en compte	Tous les biens mobiliers, indépendamment de leur origine et de leur nature, sont pris en compte	Tous les revenus et toutes les prestations, indépendamment de leur origine et de leur nature, sont pris en compte	L'assistance sociale est complémentaire à toutes les autres allocations de subsistance ; elle est accordée en dernier recours (filet de sécurité).	Certaines ressources satisfaisant aux besoins fondamentaux sont exonérées (vêtements, télévision, téléphone portable, etc.)
CH	La résidence principale n'est pas prise en compte ou fait l'objet d'une évaluation spécifique	Fait l'objet d'une évaluation spécifique	Une partie des revenus du travail et les prestations sociales	Les prestations sont complémentaires aux prestations de pension de base du premier pilier	Liste de ressources exclues : pension alimentaire, assistance sociale, prêt étudiant, etc.
NL	Au-dessus d'un certain montant	Au-dessus d'un certain montant	L'ensemble des revenus à quelques exceptions près	Épuisement de toutes les allocations de subsistance	Exonération du capital / revenu jusqu'à certains plafonds
Royaume-Uni	La résidence principale du demandeur n'est pas prise en compte	Liquidités, épargne, placements, actions et parts de société sont pris en compte	La plupart des revenus, des prestations de sécurité sociale et des pensions sont pris en compte dans leur intégralité.	Les droits aux autres prestations sociales doivent être épuisés	Une franchise s'applique dans la plupart des cas

Annexe II - Tableaux récapitulatifs

A- Maladie (prestations en nature)

Pays	Conditions de ressources appliquées (oui=X/non=0)	Impact des conditions de ressources	Changement de conditions de ressources depuis 2004
AT	X	Exonération de charges	
BE	X	Régime préférentiel	Changement de méthode
BG	X	Exonération de charges	
HR	0		
CY	X	Exonération de charges	
CZ	X	Réduction de charges	Aucun examen des ressources en 2004 (aucune participation)
DK	0		
EE	0		
FI	0		
FR	X	Exonération de charges	
DE	X	Affiliation	
GR	0		
HU	0		
IS	0		
IE	X	Affiliation	Augmentation du plafond de revenu
IT	X	Exonération de charges	
LV	X	Exonération de charges	
LI	0		
LT	0		
LU	X	Participation maximale	Participation à moindre échelle
MT	S.O.	Aucune participation	
NO	0		
PL	S.O.	Aucune participation	
PT	X	Exonération de charges	Changement de méthode de conditions de ressources
RO	S.O.	Aucune participation	
SK	0		
SI	X		
ES	0		
SE	0		
CH	X	Réduction de charges	

NL	0		
Royaume- Uni	S.O.	Aucune participation	

B- Famille

Pays	Conditions de ressources appliquées (oui=X/non=O)	Impact des conditions de ressources	Changement de conditions de ressources depuis 2004
AT	O		
BE	O		
BG	O		Suppression des conditions de ressources
HR	X	Éligibilité / calcul	
CY	X	Calcul	
CZ	X	Éligibilité	Modification du revenu de référence
DK	X	Calcul	
EE	O		
FI	O		
FR	O		
DE	O		
GR	O		
HU	O		
IS	O		
IE	O		
IT	X	Calcul	
LV	O		
LI	O		
LT	X	Éligibilité	Aucun examen des ressources en 2004
LU	O		
MT	X	Calcul	Modification du revenu de référence
NO	O		
PL	O		
PT	X	Calcul	Modification des tranches de revenus
RO	O		
SK	O		
SI	X	Éligibilité / calcul	Modification du revenu de référence
ES	X	Éligibilité	
SE	O		
CH	O		
NL	X	Éligibilité / calcul	Introduction en 2009 d'une allocation pour enfants soumise à condition de

			ressources
Royaume- Uni	X		Aucun examen des ressources en 2004

C- Vieillesse/invalidité

Pays	Conditions de ressources appliquées (oui=X/non=O)	Impact des conditions de ressources	Changement de conditions de ressources depuis 2004
AT	O		
BE	X	Allocation distincte	
BG	X	Allocation fixe	
HR	O		
CY	X	Allocation/supplément distincts	
CZ	O		
DK	O		
EE	O		
FI	O		
FR	X	Allocation/supplément distincts	
DE	X	Supplément de pension	
GR	O		
HU	X	Allocation distincte	
IS	X	Allocation distincte	
IE	X	Allocation distincte	
IT	S.O.		
LV	O		
LI	X	Allocation/supplément distincts	
LT	X	Allocation/supplément distincts	
LU	O		
MT	O		
NO	O		
PL	X	Allocation distincte	
PT	X	Allocation/supplément distincts	Modification de la base de calcul
RO	O		
SK	X	Supplément de pension	
SI	X	Allocation/supplément distincts	
ES	X	Allocation distincte	
SE	O		
CH	X	Supplément de pension	
NL	O		
Royaume-Uni	X	Allocation distincte	Introduction d'un seuil de revenu

D- Soins de longue durée

Pays	Conditions de ressources appliquées (oui=X/non=O / Partiellement)	Impact des conditions de ressources
AT	Partiellement	
BE	Partiellement	Montant de la prestation
BG	O	
HR	X	Éligibilité
CY	X	Éligibilité
CZ	Partiellement	Montant de la prestation
DK	O	
EE	O	
FI	O	
FR	Partiellement	Montant de la prestation
DE	X	Éligibilité
EL	O	
HU	Partiellement	Montant de la participation
IS	O	
IE	Partiellement	Montant de la participation
IT	X	Montant de la prestation
LV	X	Montant de la prestation
LI	X	Montant de la prestation
LT	Partiellement	Éligibilité/montant
LU	O	
MT	Partiellement	Montant de la prestation
NO	O	
PL	X	Montant de la prestation
PT	X	Montant de la prestation
RO	Partiellement	Éligibilité
SK	Partiellement	Éligibilité/montant
SI	Partiellement	Participation
ES	X	Montant de la prestation
SE	O	
CH	Partiellement	Éligibilité

NL	O	
Royaume- Uni	Partiellement	Éligibilité/montant

E- Chômage

Pays	Conditions de ressources appliquées (oui=X/non=0)	Impact des conditions de ressources	Changement de conditions de ressources depuis 2004
AT	X	Prestation différentielle	
BE	0		
BG	0		
HR	0		
CY	0		
CZ	0		
DK	0		
EE	X	Prestation forfaitaire	
FI	X	Prestation forfaitaire	
FR	X	Prestation différentielle	Changement de structure
DE	X	Prestation différentielle	Extension des conditions de ressources
GR	0		
HU	0		
IS	0		
IE	X	Prestation forfaitaire	
IT	0		
LV	0		
LI	0		Suppression des conditions de ressources
LT	0		Suppression des conditions de ressources
LU	0		
MT	X		
NO	0		
PL	0		
PT	X	Prestation différentielle	Changement de méthode
RO	0		
SK	0		
SI	0		
ES	X	Prestation forfaitaire	Nouvelle prestation soumise à condition de ressources
SE	0		
CH	0		
NL	0		
Royaume-Uni	X	Prestation forfaitaire	