



FOCUS

**Une comparaison de la dynamique du
revenu minimum :
flux entrant et sortant en Belgique,
aux Pays-Bas et en France**

Numéro 24 - Juillet 2019

1. Introduction

Dans ce focus, nous comparons la dynamique du revenu minimum de trois pays. Pour la Belgique, nous parlons du revenu d'intégration (RI), pour les Pays-Bas, de l'assistance ('bijstand') et pour la France, du Revenu de Solidarité Active (RSA). Ces systèmes d'assistance constituent le dernier filet de sécurité dans les pays concernés. Quand nous parlerons de l'ensemble de ces trois systèmes, nous utiliserons les termes « revenu minimum » ou « assistance ». Ce ne sont toutefois pas les seuls systèmes d'aide dans ces pays. Un revenu minimum est attribué sur la base d'un calcul des ressources et n'est donc pas basé sur des contributions payées en avance. En outre, celui-ci est universel et constitue le dernier recours pour lutter contre la pauvreté.

Premièrement, après une augmentation continue du nombre de personnes ayant un revenu minimum en Belgique, aux Pays-Bas et en France depuis la crise financière et économique de 2009, nous notons un changement récent dans cette tendance. En Belgique, nous constatons que la croissance du nombre de personnes ayant un revenu d'intégration ralentit. Aux Pays-Bas et en France, le nombre de personnes ayant un revenu minimum diminue depuis peu. Plus particulièrement, la population bénéficiant de l'assistance aux Pays-Bas est en baisse depuis fin 2017. En France, le nombre de bénéficiaires du RSA est en baisse depuis 2016. Nous verrons que cette baisse s'explique, entre autres, par la relance de l'économie. En outre, d'autres facteurs jouent également un rôle, notamment les politiques menées et la migration.

Deuxièmement, nous notons en même temps que les taux d'entrée et de sortie du revenu minimum en Belgique, aux Pays-Bas et en France ont récemment affiché une tendance à la baisse. En d'autres termes, la dynamique est en baisse. Ici aussi, la conjoncture économique est un facteur d'explication important. De plus, les mesures politiques et les facteurs internationaux (dont la migration) jouent également un rôle. Pour la Belgique et les Pays-Bas, nous analysons cette évolution plus en détail en effectuant une répartition par sexe, âge, nationalité ou origine immigrée et taille de la commune.

Il est également très important de souligner que les chiffres de la Belgique, les Pays-Bas et la France ne sont pas comparables dans l'absolu en raison de différences dans les définitions, les catégorisations et les conditions du revenu

minimum. C'est pourquoi les évolutions globales de la population bénéficiant de l'assistance et des caractéristiques personnelles doivent être examinées. Bien que nous ayons essayé d'appliquer autant que possible la même méthodologie, les différences de données et de méthodologie font en sorte que les pourcentages ne sont pas comparables dans l'absolu. Cela ne change pas le fait que, au-delà des chiffres absolus et relatifs, nous pouvons comparer les tendances. Cet exercice observe donc si nous pouvons trouver les mêmes tendances en Belgique, aux Pays-Bas et en France, et comment nous pouvons expliquer celles-ci.

2. Données

Cette étude se base principalement sur des données administratives. Pour la Belgique, les données sont basées sur les chiffres dont dispose le SPP Intégration sociale.¹ Pour les Pays-Bas, les données proviennent du Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Pour la France, nous nous basons sur les chiffres de la DREES (La Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques). Par ailleurs, la littérature est également prise en compte, en particulier les rapports des différentes autorités statistiques des pays concernés, dans lesquels figurent, entre autres, les évolutions du nombre de bénéficiaires, des flux entrants et sortants. Les graphiques de ce focus sont basés sur ces sources de données pour les trois pays, sauf indication contraire.

Les conditions pour prétendre au revenu d'intégration en Belgique, à l'assistance aux Pays-Bas et au RSA en France sont à peu près les mêmes. Les conditions principales d'admission pour un revenu minimum dans la plupart des États membres européens sont la résidence, l'âge, la nationalité, le manque de ressources financières et l'épuisement des droits aux autres allocations sociales.² De plus, une condition d'activation est ajoutée pour les trois pays concernés. Vous pouvez trouver un aperçu dans le tableau ci-dessous.

¹ Sur la base des demandes de remboursement, soumises mensuellement par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS).

² European Commission, *Peer Review on "Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market": Synthesis Report*, 2019.

Tableau récapitulatif des systèmes de revenu minimum

	BELGIQUE (REVENU D'INTÉGRATION)	PAYS-BAS (ASSISTANCE)	FRANCE (RSA)³
CONDITIONS DE SÉJOUR	Vivre habituellement et légalement en Belgique, de manière durable	Vivre légalement aux Pays-Bas	Vivre de manière stable, permanente et effective en France
ÂGE	À partir de 18 ans (ou assimilé)	18 ans (ou assimilé) jusqu'à l'âge légal de la retraite ⁴	À partir de 25 ans en principe ⁵
NATIONALITÉ	Belge, UE, apatride, réfugié reconnu ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire	Néerlandais ou étranger résidant légalement aux Pays-Bas	Nationalité française, UE, hors UE (apatride, réfugié reconnu, bénéficiaire d'une protection subsidiaire, étrangers avec titre de séjour, permis de travail d'au moins 5 ans)
MOYENS DE SUBSISTANCE	Ressources insuffisantes	Pas assez de revenus ou de capital	Ressources inférieures au minimum
ACTIVATION	Disposition au travail (ou équité)	Insertion professionnelle selon les moyens	Collaboration au programme d'intégration
DERNIER FILET DE SECOURS	Épuisement des droits	Pas de recours à d'autres allocations ou aménagements	Pas d'autres revenus

³ Pour plus de détails : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/droits-et-aides/le-revenu-de-solidarite-active-rsa/>.

⁴ Les personnes de moins de 27 ans qui peuvent suivre une éducation financée par le gouvernement néerlandais n'ont pas droit à l'assistance. Loi sur le financement des études 2000 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011453/2019-02-01>). L'âge légal de la retraite est de 65 ans en 2012, de 66 ans en 2018 et sera de 67 ans et 3 mois en 2023.

⁵ De plus, le RSA est accessible aux parents isolés, quel que soit leur âge, dès qu'ils ont un ou plusieurs enfants ou sont enceintes ; et pour les jeunes de 18 à 24 ans ayant déjà travaillé, en particulier au moins 2 ans des 3 dernières années (RSA Jeune).

3. Méthodologie

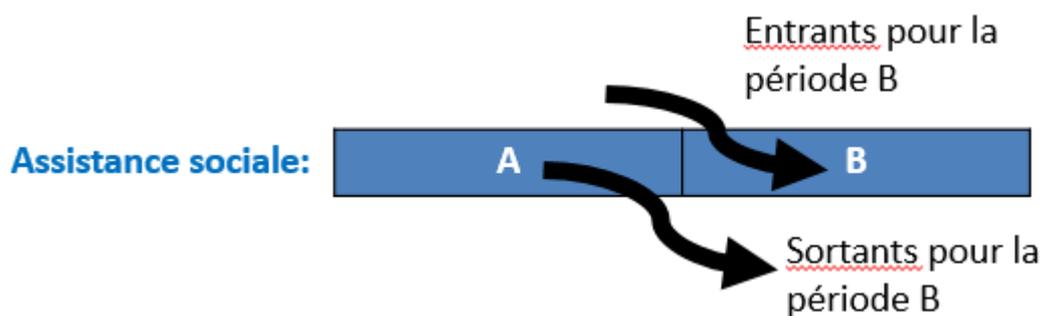
Tout d'abord, il est important de remarquer que l'analyse des flux entrants et sortants du revenu minimum est effectuée sur une base annuelle.

Le **flux entrant** correspond au nombre de personnes ayant perçu un revenu minimum au cours de la période B et n'ayant pas perçu de revenu minimum au cours de la période précédente A. L'ensemble de ces personnes est considéré comme le flux entrant au cours d'une période déterminée B. Plus concrètement, être dans le flux entrant signifie ne pas percevoir une allocation durant mois précédent (A) mais en recevoir une durant le mois lui-même (B).

Le flux entrant pour l'année Y est le nombre total de moments d'entrée au cours de l'année Y, où un moment d'entrée est défini comme la réception d'une allocation au cours d'un mois donné qui n'a pas été reçue le mois précédent. Le flux entrant pour l'année Y est donc égal à la somme des moments d'entrée pour les 12 mois de l'année Y.⁶

Le **flux sortant** correspond au nombre de personnes ayant perçu un revenu minimum au cours de la période A et n'ayant pas perçu de revenu minimum au cours de la période suivante B. Ces personnes sont considérées comme un flux sortant au cours d'une période déterminée B. Plus concrètement, être dans le flux sortant signifie percevoir une allocation durant mois précédent (A) mais ne pas en recevoir une durant le mois lui-même (B).

Le flux sortant pour l'année Y est le nombre total de moments de sorties au cours de l'année Y, où un moment de sortie est défini comme la réception d'une allocation au cours d'un mois donné qui n'a pas été reçue le mois précédent. Le flux sortant pour l'année Y est donc égal à la somme des moments de sortie pour les 12 mois de l'année Y.⁷



⁶ Les moments d'entrée pour la Belgique et les Pays-Bas sont définis sur une base mensuelle et pour la France, sur une base trimestrielle en raison des données disponibles. Comme indiqué dans l'introduction, ces différences méthodologiques permettent une comparaison des tendances.

⁷ Idem.

Le solde est la différence entre le flux entrant et le flux sortant. Lorsque le flux entrant est supérieur au flux sortant, on parle d'entrées nettes, tandis que lorsque le flux sortant est plus important que le flux entrant, on parle de sorties nettes.

Le **nombre de bénéficiaires (Y-1)** est égal au nombre de personnes à la fin de l'année précédente.

Le **pourcentage d'entrée** est le flux entrant exprimé en pourcentage du nombre de personnes bénéficiant de l'assistance sociale l'année dernière et du flux entrant. Pour définir le pourcentage d'entrée de l'année Y, on calcule le rapport entre le nombre de nouveaux arrivants de l'année Y (numérateur) et la somme du nombre de personnes déjà présentes dans l'assistance sociale à la fin de l'année Y-1 et du nombre d'entrants de l'année Y (dénominateur).

Pour déterminer le pourcentage d'entrée d'un groupe donné (par exemple les femmes), le nombre de nouveaux arrivants femmes est exprimé en pourcentage de la somme du nombre de femmes déjà présentes dans l'assistance (à la fin de l'année précédente) et du nombre de nouveaux arrivants femmes.

$$\text{Pourcentage d'entrée} = \frac{\text{Flux entrant}}{\text{Nombre de bénéficiaires (Y-1)} + \text{flux entrant Y}}$$

Le **pourcentage de sortie** est le flux sortant exprimé en pourcentage du nombre de personnes bénéficiant de l'assistance sociale et du flux sortant. Pour définir le pourcentage de sortie de l'année Y, on calcule le rapport entre le nombre de sortants de l'année Y (numérateur) et la somme du nombre de personnes présentes dans l'assistance sociale à la fin de l'année Y-1 et du nombre de sortants de l'année Y (dénominateur).

Pour déterminer le pourcentage de sortie d'un groupe donné (par exemple les personnes ayant la nationalité belge), le nombre de sortants de nationalité belge est exprimé en pourcentage du nombre de personnes de nationalité belge déjà présentes dans l'assistance sociale (à la fin de l'année précédente) et du nombre de personnes de nationalité belge qui sortent.

$$\text{Pourcentage de sortie} = \frac{\text{Flux sortant Y}}{\text{Nombre de bénéficiaires (Y-1)} + \text{Flux sortant Y}}$$

La raison pour laquelle les flux entrant et sortant sont également dans le dénominateur est, d'une part, d'éviter d'avoir un pourcentage d'entrée et de sortie supérieur à 100 % et, d'autre part, d'éviter de diviser par 0 (dans le cas où il n'y avait pas de bénéficiaires l'année précédente). Cette méthode est également appliquée par le Centraal Bureau voor Statistiek des Pays-Bas et permet de calculer des pourcentages d'entrée et de sortie harmonisés.

4. Considérations générales et explications

4.1 L'évolution du nombre de personnes ayant un revenu minimum

Tout d'abord, nous constatons une forte augmentation du nombre de bénéficiaires d'une allocation d'aide sociale en Belgique (BE), aux Pays-Bas (NL) et en France (FR) au cours des dix dernières années. En Belgique, nous notons une augmentation d'environ 83 000 bénéficiaires du revenu d'intégration (RI) en 2008 à 144 000 en 2017, sur une base trimestrielle. Aux Pays-Bas, le nombre de personnes bénéficiant d'une aide est passé d'environ 320 000 en 2008 à 460 000 en 2017, sur une base trimestrielle. En France⁸, nous observons une augmentation de 1 342 000 en 2008 à 1 853 000 en 2017 de personnes bénéficiant du Revenu de Solidarité Active, sur une base annuelle.

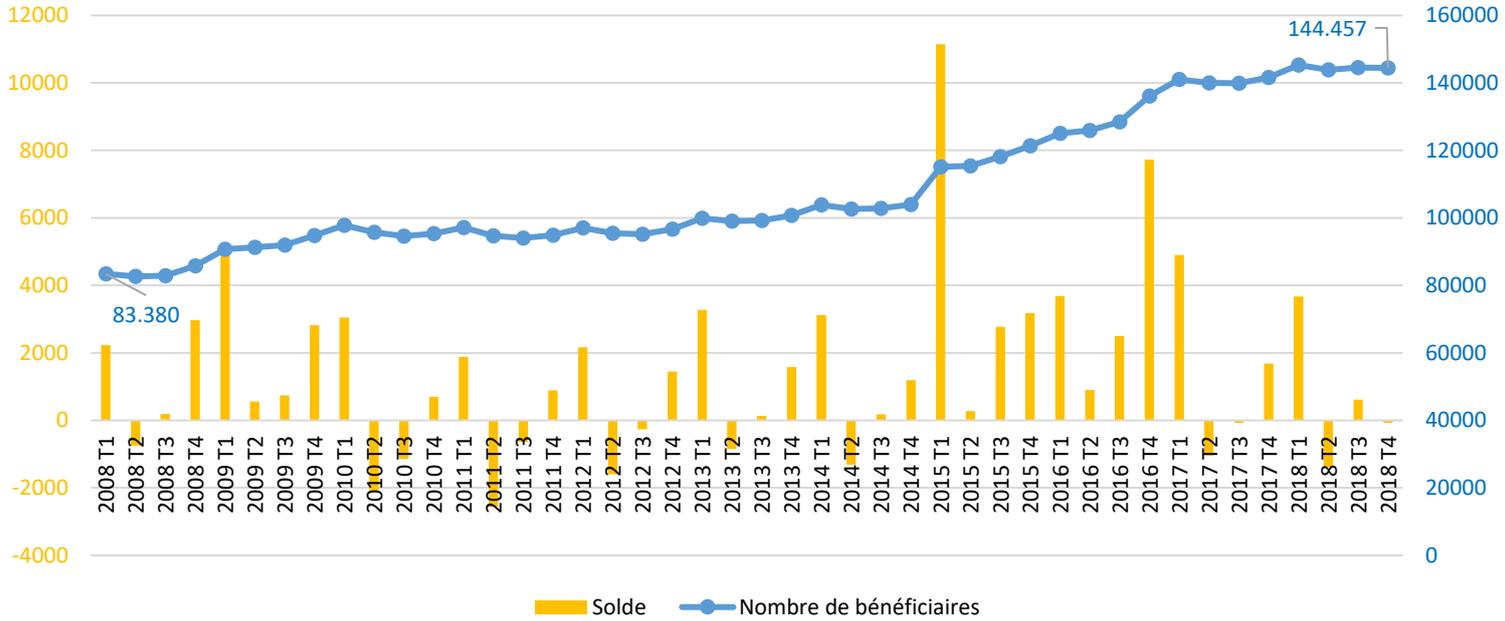
Pour 1000 habitants, cela se traduit par une augmentation d'environ 50 % du nombre de personnes percevant un revenu minimum en Belgique et aux Pays-Bas ; et une augmentation d'un tiers en France. En Belgique, nous constatons une augmentation de 12 à 18 personnes pour 1000 habitants sur la période allant de 2008 à 2017. Aux Pays-Bas, pour la même période, le nombre de personnes bénéficiant d'une assistance pour 1 000 habitants est passé de 21 à 30. En France, nous observons une augmentation de 21 à 28 personnes pour 1000 habitants avec un RSA. Ici aussi, il est important de regarder l'évolution plus que les différences absolues, étant donné que les systèmes d'assistance sont différents dans les deux pays. Pourtant, il est frappant de constater que, en termes d'ayants droit pour 1000 habitants, la Belgique affiche un chiffre sensiblement inférieur à celui des pays voisins.

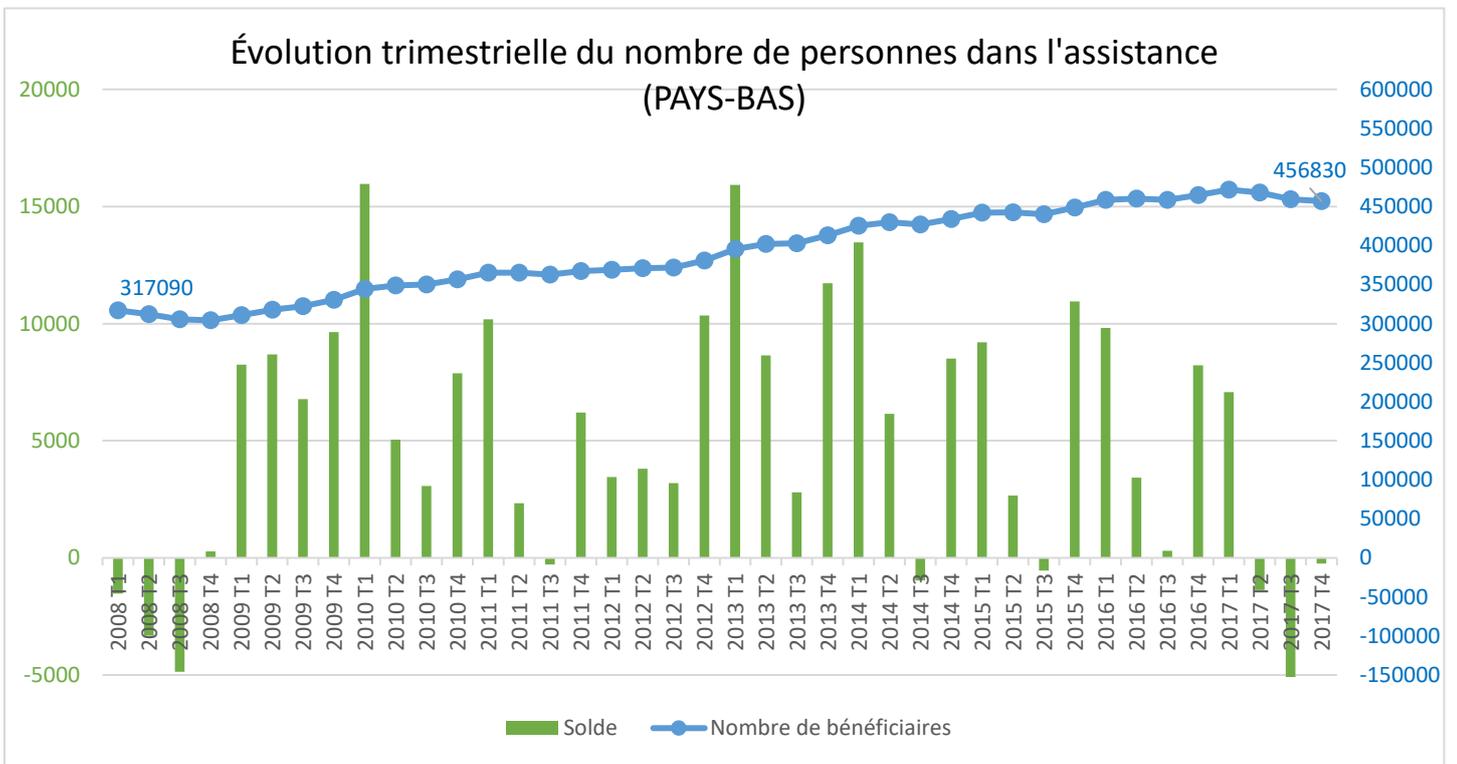
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Belgique : nombre de bénéficiaires du RI/1000 habitants	12	13	14	13	13	14	14	16	17	18
Pays-Bas : nombre de personnes bénéficiant d'une assistance/1000 habitants	21	22	24	25	25	27	28	29	30	30
France : nombre de personnes bénéficiant du RSA/1000 habitants	21	23	24	24	26	27	29	29	28	28

⁸ Les chiffres pour la France concernent la partie de la France en Europe (la France métropolitaine) et les DROM (Départements et Régions d'Outre-Mer).

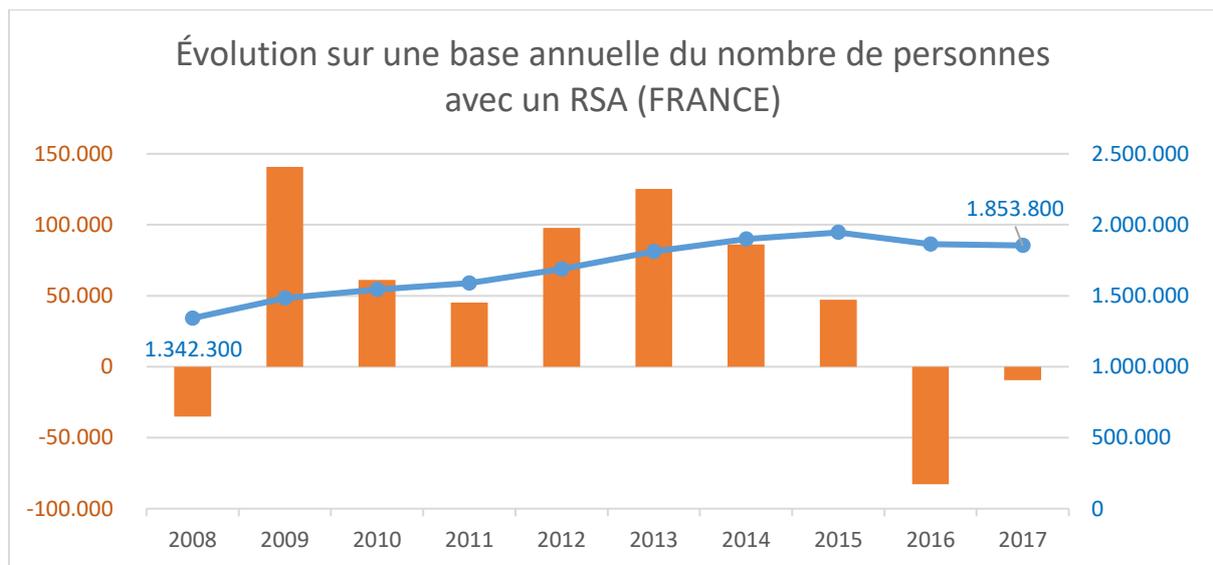
Outre l'évolution du nombre de bénéficiaires, le solde, qui correspond au flux entrant moins le flux sortant, est également présenté ci-dessous. En d'autres termes, lorsque le solde est positif, on parle d'entrées nettes. Nous constatons que le solde pour les Pays-Bas et la France est presque toujours positif depuis le début de la crise financière et économique et jusqu'en 2016/2017. En 2017, pour la première fois depuis le début de la crise financière et économique, une sortie nette de l'aide sociale peut être déterminée aux Pays-Bas, sur une base annuelle. En France, nous constatons une diminution à partir de 2016. Cela s'explique en grande partie par l'introduction de la Prime d'Activité (voir ci-dessous), même si cette tendance à la baisse commence déjà et se poursuivra en 2017. En Belgique, le nombre de personnes avec un revenu d'intégration ne diminue pas, mais nous voyons un ralentissement de la croissance jusqu'à 3 % en 2018. En plus d'une forte hausse à partir de 2009, nous avons donc constaté il y a peu un ralentissement (Belgique) ou une baisse (Pays-Bas et France) de la croissance du nombre de bénéficiaires.

Évolution trimestrielle du nombre de personnes avec un revenu d'intégration (BELGIQUE)





Source : CBS, Pays-Bas



Source : DREES, France

Explications

La conjoncture économique est l'une des principales explications de l'évolution du nombre de bénéficiaires du revenu minimum.⁹ De plus, nous voyons ce facteur revenir dans l'évolution des trois pays observés, il peut donc être considéré comme étant global. Le contexte économique aide à expliquer à la fois à l'augmentation du nombre de bénéficiaires depuis le début de la crise financière et économique (fin 2008-2009) et la récente diminution (Pays-Bas et France) ou la diminution de la croissance (Belgique) des personnes qui font appel au revenu minimum. Le récent revirement ou modification de l'évolution du nombre de bénéficiaires d'un revenu minimum est notamment fortement lié(e) à l'augmentation de l'emploi. Après que l'amélioration de la conjoncture économique ait d'abord entraîné une baisse du taux de chômage, cela se ressent à présent au niveau de l'aide sociale. Ainsi, aux Pays-Bas, le taux chômage a commencé à diminuer en 2014 et 3 ans et demi plus tard, cette tendance se traduit par une baisse de la population requérant une aide sociale.¹⁰

Il existe en plus de cela d'autres explications, notamment des facteurs internationaux tels que la migration ou certaines mesures politiques qui ont un impact sur l'évolution du nombre de bénéficiaires. Par exemple, l'introduction de la Prime d'Activité (en 2016) en France provoque une chute soudaine du nombre de bénéficiaires.¹¹ Un autre exemple est le changement de réglementation relative au chômage en Belgique, qui entraîne une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration. Les développements démographiques et sociologiques et la structure changeante du marché du travail peuvent notamment avoir joué un rôle également.¹²

⁹ Le rapport statistique du SPP IS a également souligné à plusieurs reprises le lien étroit qui existe entre les évolutions du cycle économique (PIB), l'emploi national, le nombre de demandeurs d'emploi et le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration.

¹⁰ Centraal Bureau voor Statistiek, Pays-Bas. Consulté via : <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/07/daling-werkloosheid-doorgezet-in-januari-2018>. En France et en Belgique, le chômage a commencé à diminuer à partir de 2016 (Eurostat).

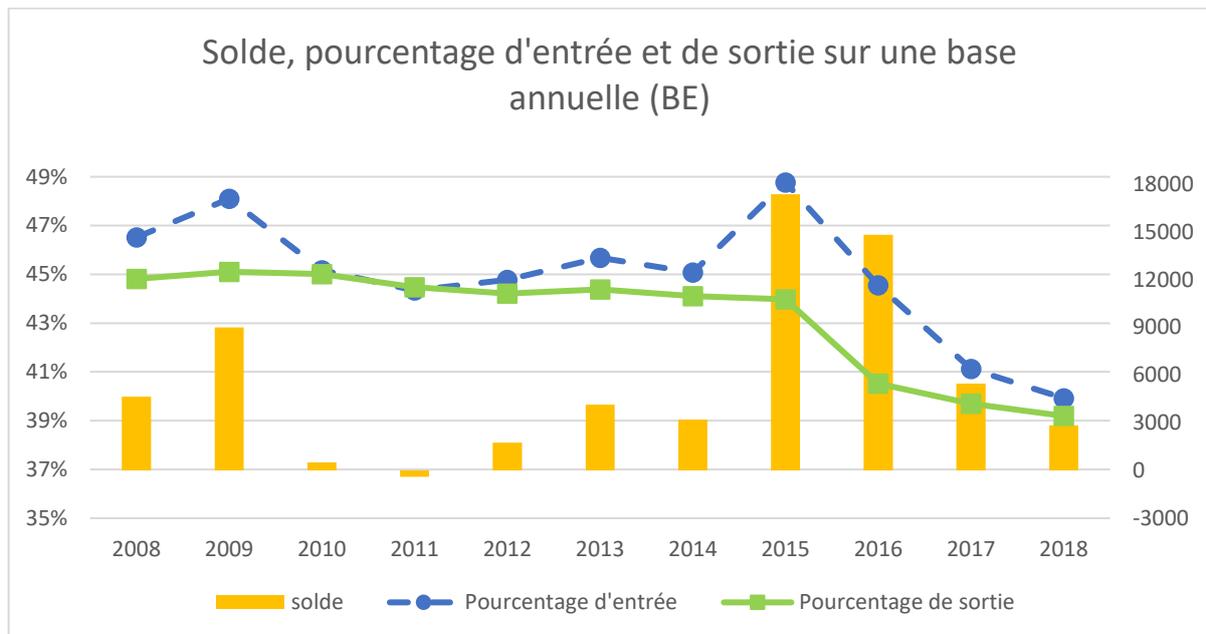
¹¹ En 2016 était introduite en France la Prime d'Activité, fusionnant le RSA Activité et la Prime pour l'Emploi. Les personnes qui bénéficiaient du RSA Activité (combinaison du travail et d'une allocation supplémentaire) avant 2016 relèvent désormais de la Prime d'Activité et ne sont plus considérées comme des bénéficiaires du RSA. En outre, la Prime d'Activité remplace également le Prime pour l'emploi (pour les travailleurs avec un bas salaire).

¹² La liste des explications n'est pas exhaustive. Nous ne pouvons pas non plus affirmer l'impact exact de divers facteurs sur l'évolution du nombre de bénéficiaires.

4.2 La dynamique du revenu minimum

La dynamique du revenu minimum est analysée sur la base des pourcentages d'entrée et de sortie. Nous aimerions souligner encore une fois que les pourcentages pour les différents pays ne peuvent être comparés en termes absolus. En revanche, les évolutions peuvent être comparées entre elles avec les précautions nécessaires.

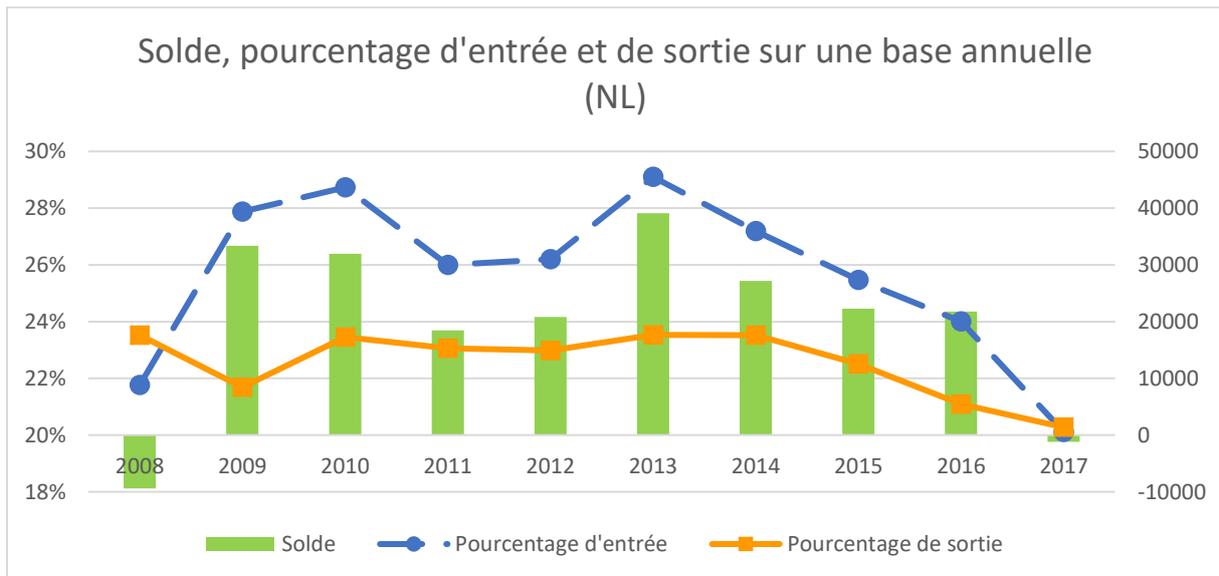
En Belgique, on constate que le pourcentage de sortie est relativement stable sur la période allant de 2008 à 2015, après quoi une diminution commence et se poursuit jusqu'à ce jour. Cependant, le pourcentage d'entrée est beaucoup plus volatil, avec un premier pic en 2009 causé par le début de la crise économique et un second en 2015, dû à des modifications de la réglementation du chômage. En 2016, il y a un grand afflux de réfugiés, mais après cela, le pourcentage d'entrée diminue également.



En Belgique, la modification de la réglementation du chômage en 2015 a pour conséquence l'afflux d'un groupe qui reste longtemps bénéficiaire de l'assistance sociale et réduit la dynamique (une diminution à la fois des flux d'entrée et de sortie). De plus, l'afflux de réfugiés réduit les pourcentages de sortie, puisque ceux-ci bénéficient en moyenne plus longtemps de l'aide sociale.¹³ Plus généralement, un afflux important (2015 et 2016) fait pression sur la dynamique, étant donné que seule une minorité en sortira à court terme.

¹³ Sarah Carpentier, *Lost in transition? Essays on the socio-economic trajectories of social assistance beneficiaries in Belgium*, Antwerpen, 2016.

Aux Pays-Bas, le début de la crise économique et financière est encore plus frappant qu'en Belgique. Nous constatons le passage d'un solde négatif à un solde positif à partir de 2009, ce qui signifie qu'il va davantage de personnes qui entrent dans l'assistance sociale que de personnes qui en sortent. Le pourcentage d'entrée augmente fortement en 2009 et ne diminue nettement qu'à partir de 2015 et jusqu'en 2017. Le pourcentage de sortie est plus ou moins constant jusqu'en 2014, après quoi il commence à diminuer.¹⁴

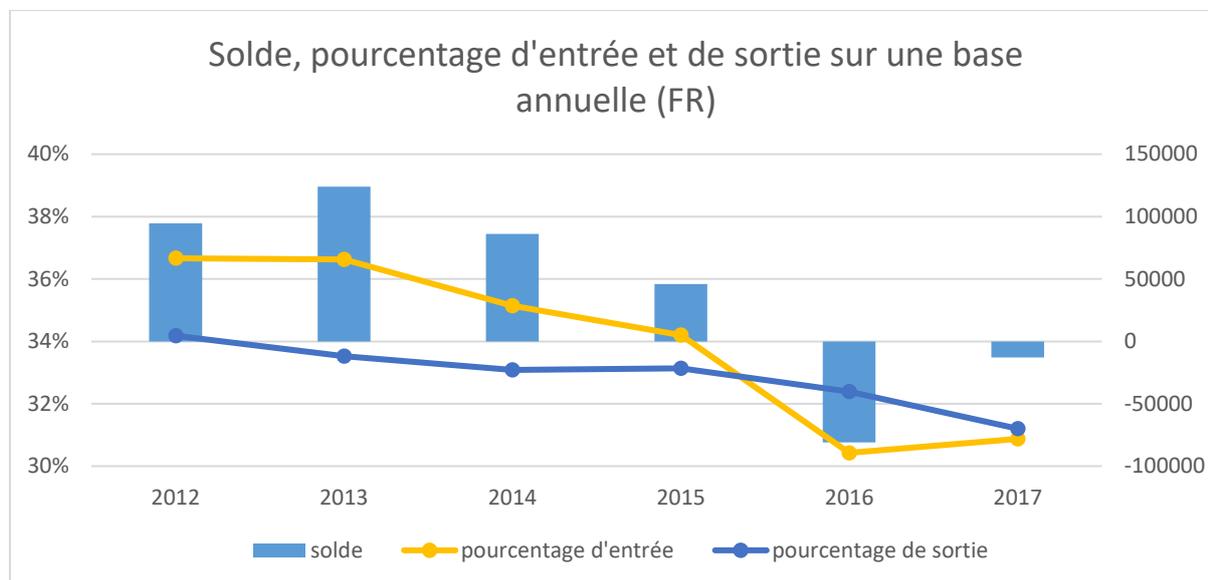


Source : CBS, Pays-Bas

Pour la France, nous disposons des données d'entrée et de sortie à partir de 2012. Sur la période de 2012 à 2015, nous observons une diminution constante du pourcentage d'entrée et, dans une moindre mesure, du pourcentage de sortie. Le flux d'entrée diminue plus fortement que le flux de sortie, mais reste plus important jusqu'en 2015. En 2016, l'introduction de la Prime d'Activité entraîne une diminution du nombre de bénéficiaires du RSA. La Prime d'Activité regroupe le RSA Activité et la Prime pour l'Emploi. Par conséquent, les personnes qui, avant 2016, ont combiné le travail avec une allocation supplémentaire du RSA ne sont plus sous le régime du RSA. Les personnes qui bénéficiaient du RSA Activité avant la réforme relèvent désormais de la Prime d'Activité et ne sont plus considérées comme des bénéficiaires du RSA. En général, les personnes bénéficiant du RSA Activité sont plus proches du marché

¹⁴ La « cassure » dans le pourcentage de sortie en 2009 peut d'une part s'expliquer par l'augmentation soudaine du nombre de personnes qui entrent dans le système et qui n'en sortent pas immédiatement, de sorte que le pourcentage de sortie diminue proportionnellement. D'autre part, le nombre d'emplois disponibles a soudainement chuté, ce qui rend plus difficile la sortie des personnes vers le marché du travail.

du travail et connaissent une dynamique plus forte.¹⁵ Comme ce groupe ne peut plus prétendre à un RSA, la dynamique de la population de RSA est en déclin, ce qui se traduit à la fois par une diminution du pourcentage d'entrée et de sortie. Le pourcentage de sortie continuera de diminuer en 2017.



Source : DREES, France

Explications

À partir de 2014, nous percevons une diminution du pourcentage d'entrée et de sortie en Belgique, aux Pays-Bas et en France. La principale explication déterminante de la chute récente de la dynamique du revenu minimum est l'amélioration de la conjoncture économique et l'augmentation de l'emploi. Celles-ci ont fait en sorte que les personnes plus proches du marché du travail puissent être plus facilement activées professionnellement. Cela se traduit par une augmentation du flux de sortie en chiffres absolus.¹⁶ En France, par exemple, le nombre de personnes sortant du système du RSA a augmenté de manière constante, passant d'approximativement 825 000 personnes en 2012 à 941 000 personnes en 2015. Aux Pays-Bas, nous notons la plus forte augmentation du nombre de personnes ayant quitté le système entre 2012 et 2014 : de 110 000 à 127 000 environ. En Belgique, le nombre de personnes quittant le régime du revenu d'intégration en chiffres absolus augmente depuis 2013. Cependant, sur base de ces données, nous ne savons pas combien de

¹⁵ DREES, *Études et Résultats*, 'En 2016, le nombre d'allocataires de minima sociaux diminue pour la première fois depuis 2008', n° 1072, 2018.

¹⁶Nous constatons que le pourcentage de sorties est globalement constant sur la période de 2012 à 2015, mais en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le flux de sortie en chiffres absolus est positif.

personnes sortent du système vers un travail et quel est l'impact exact de l'amélioration de la conjoncture économique. Selon une enquête menée par le SPP Intégration, 42 % des sortants travaillaient au cours du trimestre de sortie.¹⁷ Ceux qui n'ont pas pu sortir sont généralement plus éloignés du marché du travail. Leur pourcentage de sortie et d'entrée est inférieur, ce qui explique pourquoi la dynamique du revenu minimum est en baisse.

Un deuxième facteur explicatif de la chute récente des pourcentages d'entrée et de sortie est la politique menée. L'introduction de la Prime d'Activité en France, par exemple, a permis de garantir que les personnes les plus proches du marché du travail ne prétendent plus au RSA. Cela provoque un soudain flux sortant de personnes dont le pourcentage d'entrée et de sortie est généralement plus élevé. Par conséquent, la dynamique des personnes bénéficiant encore du RSA diminue en moyenne. On constate néanmoins que la dynamique avait déjà commencé à baisser avant 2016. Un autre exemple est la modification de la réglementation relative au chômage en Belgique en 2015, qui provoque le flux entrant dans le revenu d'intégration d'un groupe qui connaît généralement une dynamique plus faible, ce qui réduit donc la dynamique générale de la population bénéficiant du revenu d'intégration. Ces exemples montrent qu'un flux entrant de personnes à faible dynamique et un flux sortant de personnes à dynamique plus élevée peuvent faire baisser la dynamique des bénéficiaires du revenu minimum.

Des facteurs internationaux constitueraient une troisième explication, en particulier la migration. Par exemple, nous savons que pour la Belgique et les Pays-Bas, l'afflux de réfugiés fait baisser la dynamique du revenu minimum (voir ci-dessous). Une enquête antérieure pour la Belgique a toutefois montré que les personnes issues de l'immigration ne sortent pas de manière moins durable sur le long terme, mais qu'elles prennent plus de temps. L'aide agit pour ce groupe « principalement [comme] une source de revenus temporaire de transition ».¹⁸ En outre, les évolutions démographiques et sociologiques et l'évolution de la structure du marché du travail ont peut-être également joué un rôle dans la dynamique du revenu minimum, tout comme dans l'évolution du nombre de bénéficiaires.¹⁹

¹⁷ SPP Intégration sociale, Focus 19 « Le tremplin », 2017. Statut de « travail » selon les données de la Banque Carrefour Sécurité Sociale.

¹⁸ Sarah Carpentier, *Lost in transition? Essays on the socio-economic trajectories of social assistance beneficiaries in Belgium*, Antwerpen, 2016.

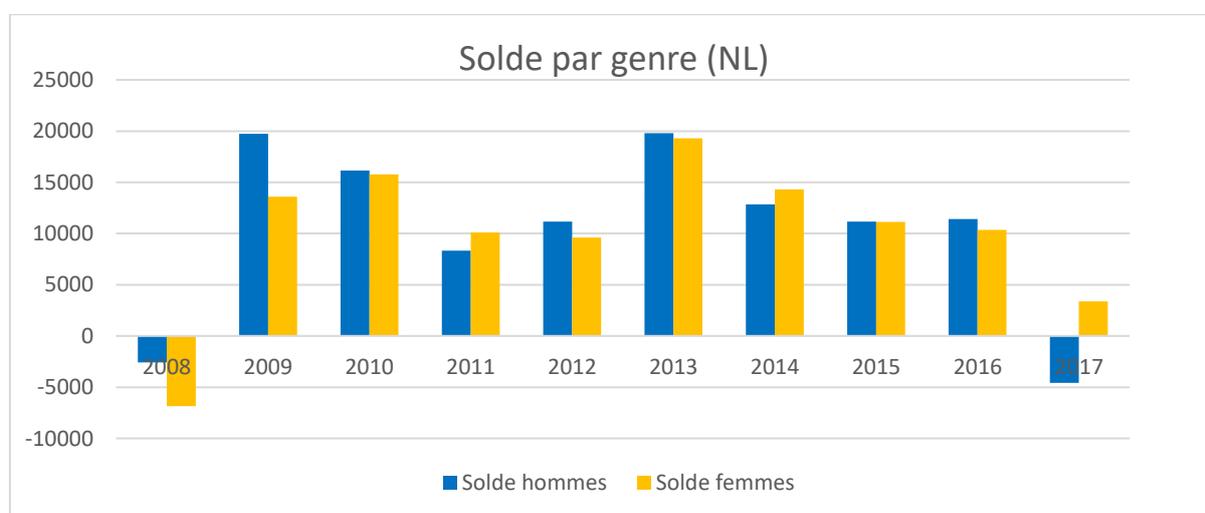
¹⁹ La liste des explications n'est pas exhaustive. Nous ne pouvons pas dire non plus dans quelle mesure les divers facteurs ont influencé la dynamique du revenu minimum.

5. Focus dans le focus : une comparaison entre les Pays-Bas et la Belgique

Dans cette partie, nous examinons plus en détail la dynamique du revenu minimum en Belgique et aux Pays-Bas. Nous analysons les flux entrant et sortant en les répartissant par sexe, âge, nationalité/origine migratoire et taille de la commune.²⁰

Genre

La première caractéristique que nous comparons aux Pays-Bas et en Belgique est le genre. Il apparaît ici que, dans les deux pays, les flux d'entrée et de sortie sont plus sensibles à la conjoncture chez les hommes que chez les femmes. Par exemple, nous observons une augmentation plus forte du flux d'entrée net d'hommes au début de la crise (2009) aux Pays-Bas et en Belgique. En outre, nous notons que le solde des hommes diminue à partir de 2017 aux Pays-Bas. En d'autres termes, ils sont plus susceptibles de récolter les fruits de la reprise économique que les femmes. Nous notons également en Belgique que les entrées nettes de femmes sont supérieures à celle des hommes en 2018.

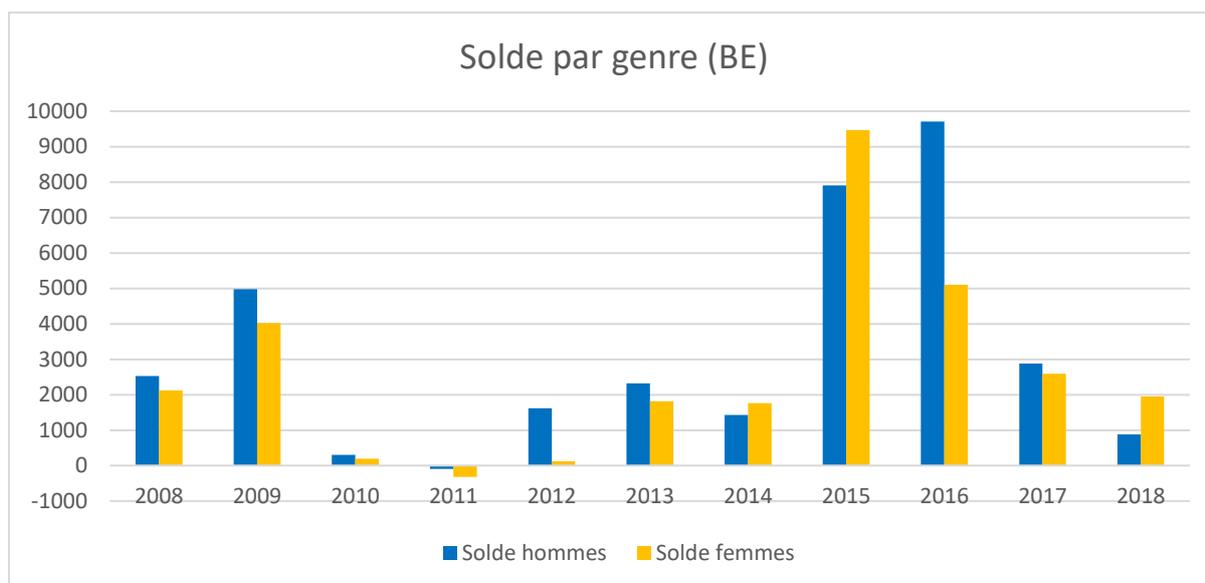


²⁰Les données concernant les Pays-Bas peuvent être consultées sur le site du Centraal Bureau voor Statistiek. Nombre d'allocations complémentaires :

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=1547043528583>.

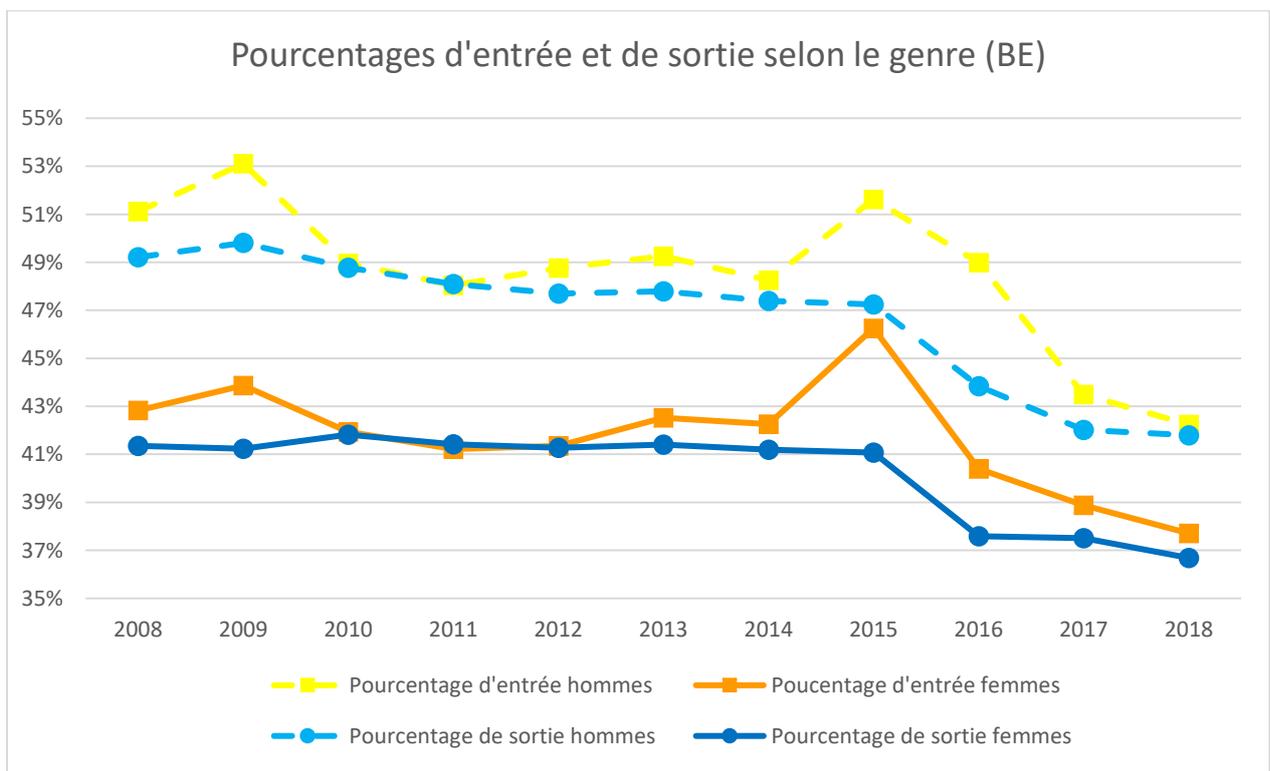
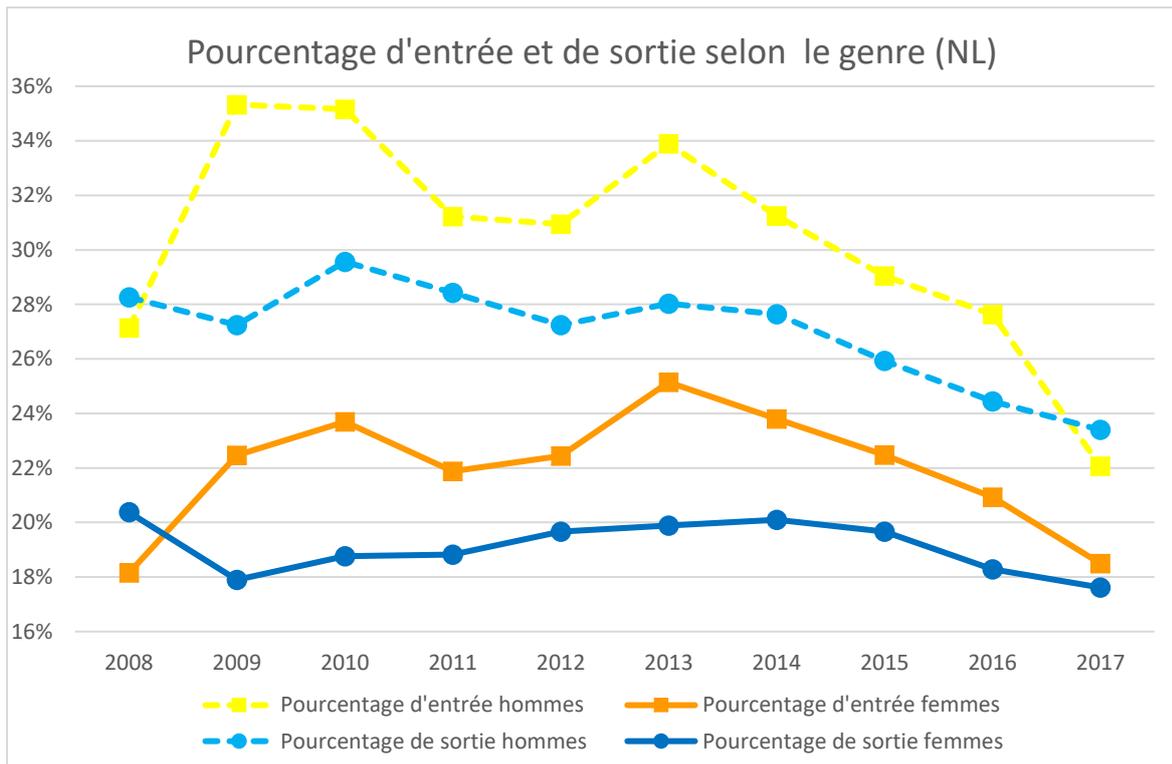
Flux entrant et sortant selon les caractéristiques personnelles :

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED/table?ts=1547043530955>.



Si nous observons les pourcentages d'entrée et de sortie dans les graphiques ci-dessous, nous voyons que tant pour la Belgique que pour les Pays-Bas, ils sont plus élevés chez les hommes que chez les femmes. Ceci montre bien que la population masculine bénéficiant d'une assistance a une dynamique plus forte. Nous supposons qu'il est plus difficile pour de nombreuses femmes de s'intégrer (pleinement) au marché du travail, notamment à cause d'enfant(s) à charge, reposant encore en grande partie sur les épaules des femmes. De plus, nous savons qu'en Belgique, 87,3 % des femmes ayant un revenu d'intégration avec enfant(s) à charge sont en situation de monoparentalité (année 2018). D'autre part, nous notons que plus de la moitié des femmes qui combinent un travail et revenu d'intégration complémentaire ont des enfants à charge.²¹ Dans ces cas-là, il s'agit d'un travail à temps partiel, qui souvent ne permet pas de se passer du revenu d'intégration, étant donné que ces revenus du travail ne suffisent pas.

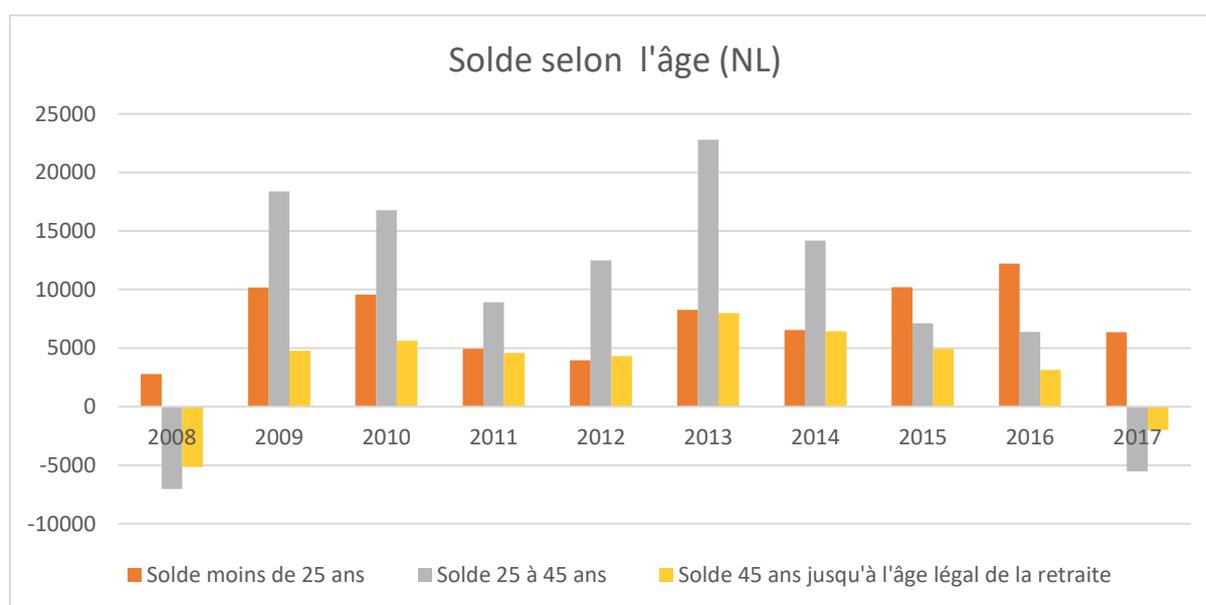
²¹ SPP Intégration sociale, Focus 6 « Les travailleurs faisant appel au soutien du CPAS », 2013.



Âge

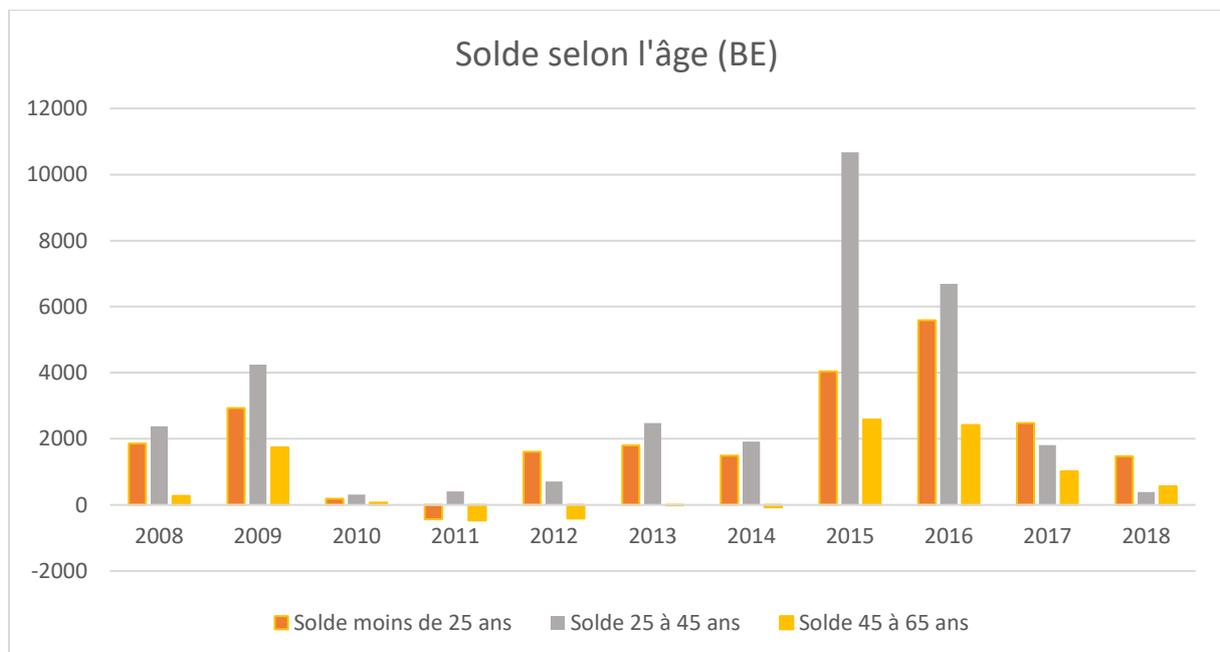
La deuxième caractéristique personnelle que nous comparons est l'âge. Premièrement, il est important de noter qu'aujourd'hui, aux Pays-Bas, un peu plus de la moitié de la population bénéficiant d'une assistance a plus de 45 ans, alors qu'en Belgique, cette proportion est inférieure à 1 sur 4. Aux Pays-Bas, 44 % de la population active est âgée de plus de 45 ans, ce groupe d'âge est donc surreprésenté dans l'aide sociale.²² En Belgique, environ le même pourcentage de la population active appartient aux plus de 45 ans, mais ce groupe d'âge ne représente que 21,8 % de la population bénéficiant d'une assistance. Une deuxième différence est qu'en Belgique, plus d'un bénéficiaire du revenu d'intégration sur trois a moins de 25 ans, tandis qu'aux Pays-Bas, moins de 10 % des bénéficiaires de l'assistance provient de ce groupe d'âge.

Cette constatation s'explique en grande partie par le fait que les personnes de moins de 27 ans qui étudient aux Pays-Bas relèvent de la Loi du financement des études et ne peuvent par conséquent pas prétendre à une assistance. Une autre raison pourrait être que les personnes de plus de 45 ans qui ne peuvent pas entrer sur le marché du travail en Belgique ont plus de chances de se retrouver dans d'autres systèmes de protection sociale qu'aux Pays-Bas (en particulier l'assurance chômage, maladie et invalidité). Ces différences dans la structure d'âge de la population bénéficiant d'une assistance offrent un contexte important à l'aide duquel les graphiques ci-dessous doivent être interprétés.



²² Centraal Bureau voor Statistiek, Pays-Bas. Consulté via <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80590ned&D1=0&D2=0&D3=a&D4=15,194&HDR=T,G3&STB=G1,G2&CHARTTYPE=1&VW=T>.

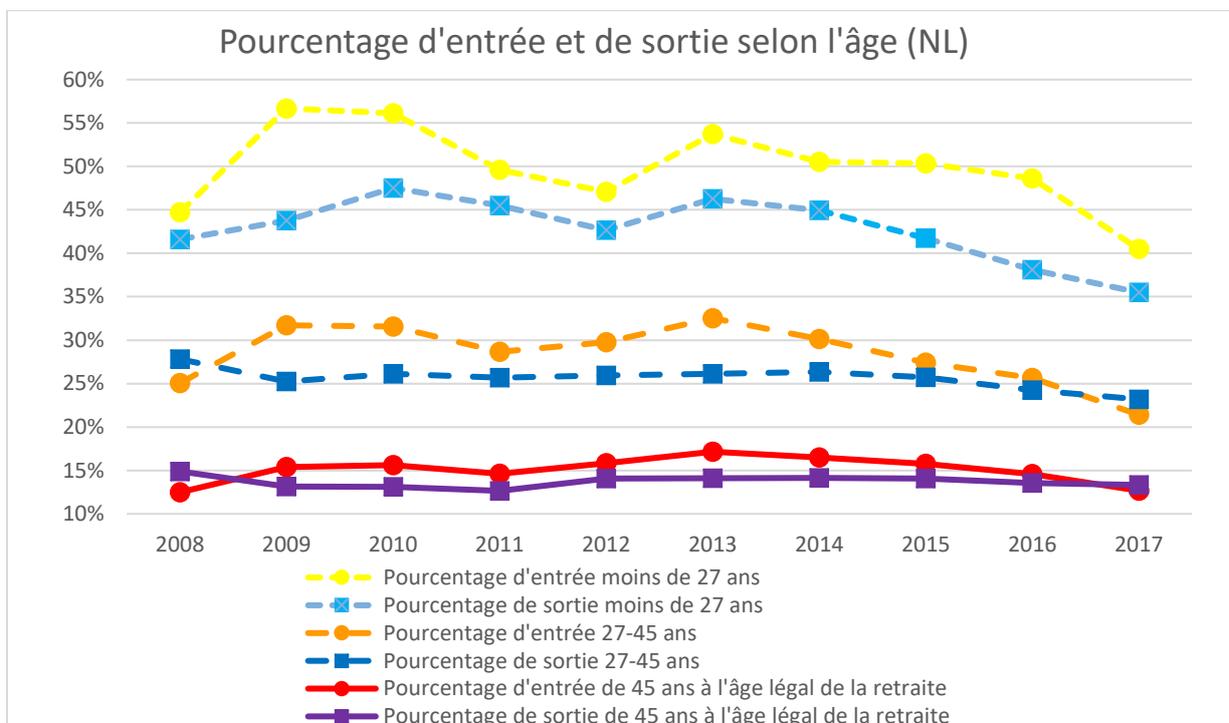
Aux Pays-Bas, nous notons qu'une modification de la conjoncture a le plus grand impact sur les 25-45 ans. L'effet de l'augmentation de l'emploi sur la population bénéficiant d'une assistance se manifeste en chiffres absolus principalement dans cette catégorie d'âge. Les pourcentages d'entrée et de sortie ci-dessous montrent que les fluctuations de la conjoncture économique peuvent être observées pour toutes les catégories d'âge.



En Belgique également, nous constatons que la crise économique de 2009, en chiffres absolus, a eu le plus d'effets sur le groupe des 25-45 ans. En outre, nous constatons que le pic dans les entrées nettes en 2015 se situe également principalement dans la tranche d'âge des 25-45 ans. Cela est dû au fait que la modification de la réglementation relative au chômage a principalement mené à un transfert de ce groupe d'âge vers l'assistance.²³ Comme nous le verrons clairement plus loin dans le focus, il s'agit principalement de personnes de nationalité belge. En 2016, il y a un flux d'entrée net de personnes âgées de 25 à 45 ans et de moins de 25 ans, mais cela concerne principalement les personnes de nationalité non européenne.

²³ Voir, entre autres : SPP Intégration sociale, Focus 21 « Flux d'entrée et de sortie pour les bénéficiaires du revenu d'intégration », 2018.

Tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, les pourcentages d'entrée et de sortie sont les plus élevés pour le groupe d'âge le plus jeune, suivi du groupe d'âge moyen. La dynamique la plus basse se situe clairement dans le groupe d'âge le plus âgé (les plus de 45 ans). Cette dynamique plus importante dans les deux premiers groupes d'âge peut s'expliquer en grande partie par une relation plus forte avec le marché du travail. Le groupe d'âge le plus âgé a clairement la dynamique la plus basse et se trouve donc plus structurellement dans l'assistance.²⁴ Il a également été constaté que pour la France, le pourcentage de sorties est le plus faible pour le groupe le plus âgé et le plus élevé pour le groupe le plus jeune. En d'autres termes : plus les bénéficiaires sont jeunes, plus ils ont de chances de quitter le système du RSA.²⁵



La différence entre les pourcentages d'entrée et de sortie du groupe d'âge le plus jeune et du groupe d'âge moyen est moins importante en Belgique qu'aux Pays-Bas. Chez nos voisins du nord, c'est le groupe d'âge le plus jeune qui a de loin la dynamique la plus élevée.²⁶ Autant les pourcentages d'entrée que de

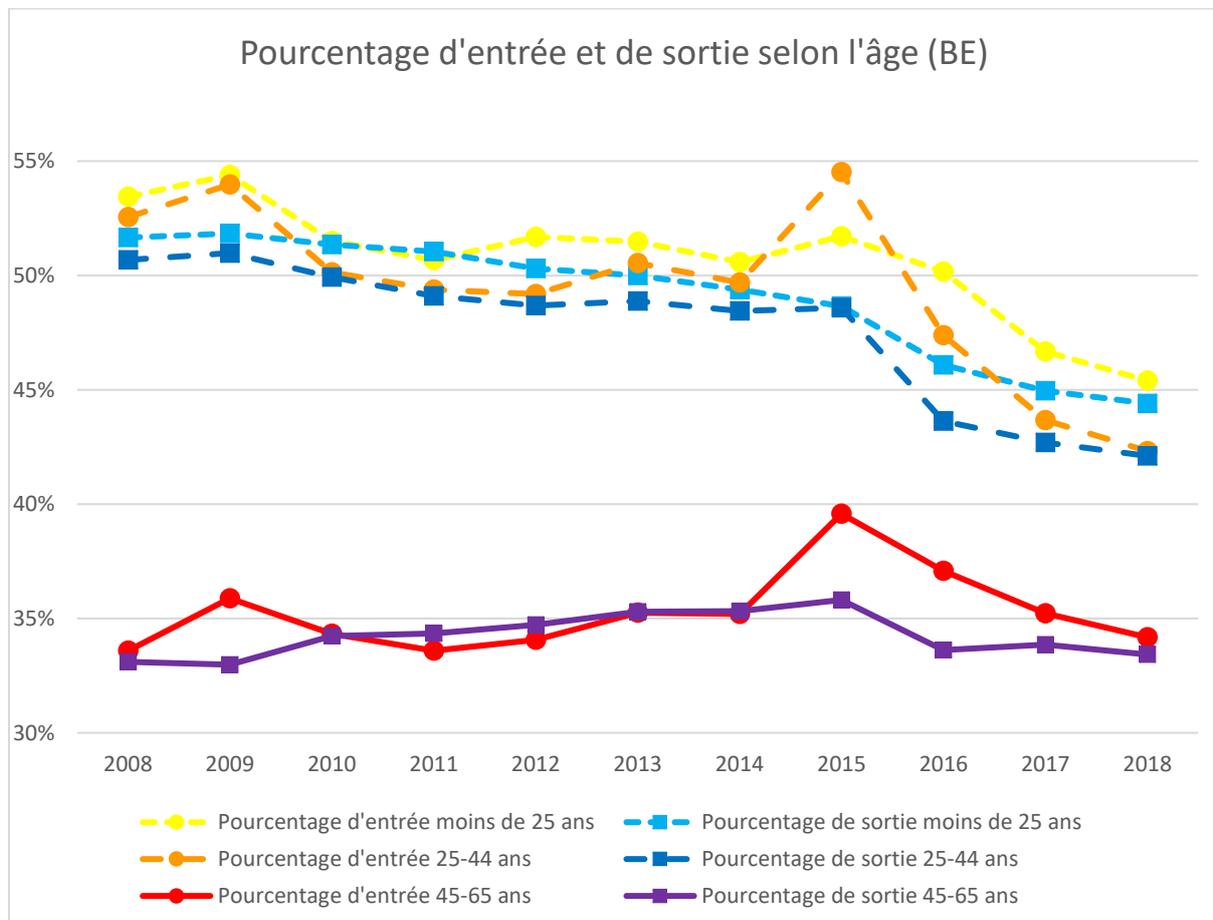
²⁴ Aux Pays-Bas, l'augmentation systématique de l'âge légal de la retraite au cours des dernières années a légèrement retardé les sorties de l'aide sociale.

²⁵ DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, 'La sortie des minima sociaux', 2018, p. 131-132.

²⁶ La dynamique plus élevée pour le groupe d'âge le plus jeune pourrait également en partie s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'une petite catégorie. La catégorie d'âge représente les moins de 27 ans aux Pays-Bas (9 ans) et les moins de 25 ans (7 ans) en Belgique. La proportion qui afflue en entrant dans la catégorie (en faisant une première fois une demande d'assistance, en règle générale,

sortie sont plus élevés en comparaison avec les autres groupes d'âge. Comme mentionné auparavant, le lien avec le marché du travail est un facteur important.

En outre, la dynamique relativement moins élevée du revenu d'intégration des moins de 25 ans par rapport aux Pays-Bas pourrait être expliquée par le fait qu'une partie importante (40,8 % en 2016) de ce groupe en Belgique sont des étudiants et qu'ils continuent donc à recourir au revenu d'intégration pendant leurs études.²⁷

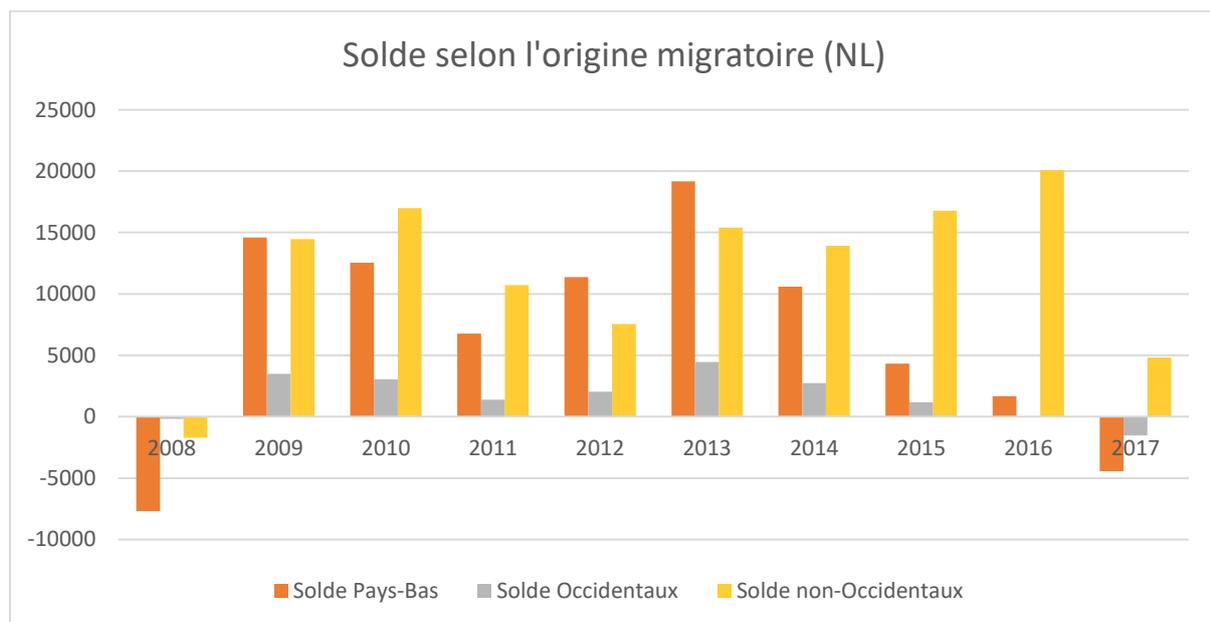


à l'âge de 18 ans) et qui sort en ayant 27 ou 25 ans est plus élevée parce qu'il s'agit d'une catégorie plus petite.

²⁷ SPP Intégration sociale, Focus 16 « Les étudiants et le revenu d'intégration », 2016.

Origine migratoire/nationalité

Une troisième caractéristique que nous comparons est la nationalité pour la Belgique et l'origine migratoire pour les Pays-Bas. Lors de cette comparaison, la prudence est de mise. La nationalité signifie qu'il existe une base légale pour le lien entre l'individu et l'État. En d'autres termes, une personne de nationalité belge est un ressortissant légal de l'État belge. Concernant les chiffres du revenu d'intégration belge, nous distinguons trois catégories en termes de nationalité : belge, UE et non-UE. En revanche, l'origine migratoire est une caractéristique qui reflète le pays auquel une personne est liée en fonction du pays de naissance de cette personne ou de ses parents. On distingue trois catégories d'origine migratoire aux Pays-Bas : néerlandaise, occidentale et non occidentale.²⁸ Il y a donc deux réserves à faire lors de cette comparaison. Premièrement, la nationalité et l'origine de la migration sont des concepts différents et, deuxièmement, la classification des pays ne correspond pas pleinement. Cette comparaison fournit néanmoins des informations importantes, notamment à la lumière du flux récent de réfugiés.



Une première constatation pour les Pays-Bas est qu'il existe un flux d'entrée net pour toutes les origines migratoires depuis le début de la crise économique en 2009. Ces dernières années, le flux d'entrée net de personnes d'origine

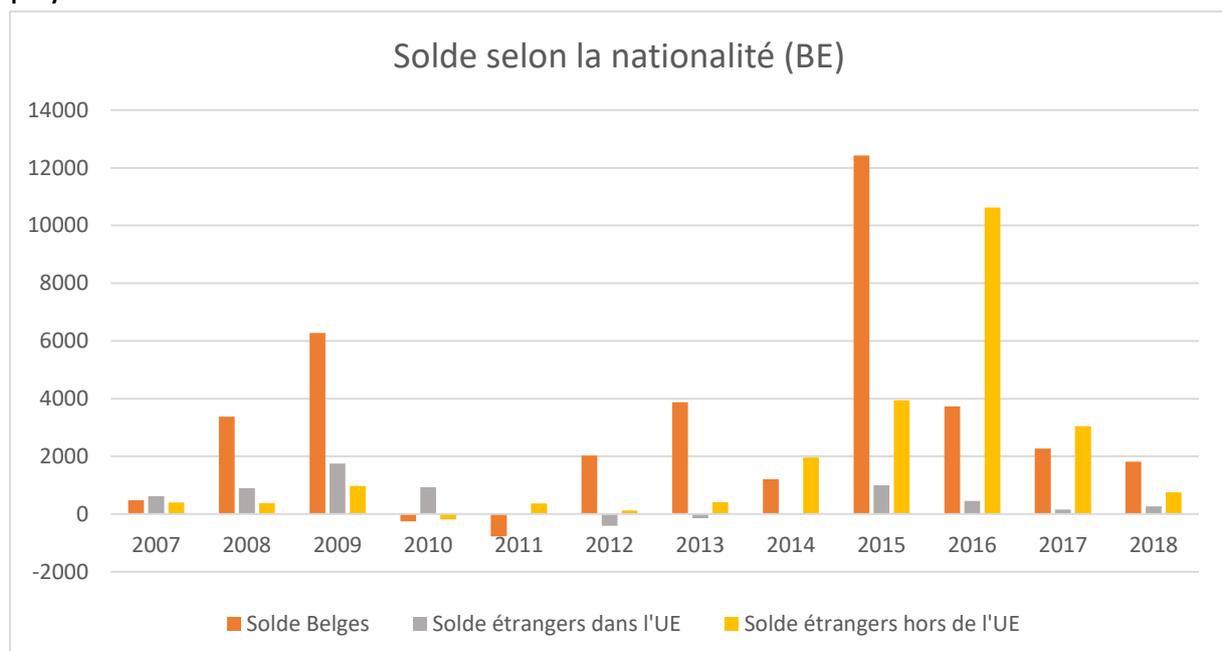
²⁸ Les deux parents d'une personne d'origine migratoire néerlandaise sont nés aux Pays-Bas.

Une personne d'origine migratoire occidentale a pour pays de naissance, ou celui de son ou ses parent(s), l'un des pays d'Europe (à l'exception de la Turquie), d'Amérique du Nord et d'Océanie, ainsi que l'Indonésie et le Japon.

Une personne d'origine migratoire occidentale non occidentale a pour pays de naissance, ou celui de son ou ses parent(s), l'un des pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie (à l'exception de l'Indonésie et du Japon) ou la Turquie.

néerlandaise et occidentale a diminué et, à partir de 2017, on observe un flux de sortie net de ces catégories. Pour les personnes d'origine non occidentale, nous constatons que le flux d'entrée net atteint un sommet en 2016, correspondant au flux d'entrée important de réfugiés. En 2017, nous constatons également une forte baisse des entrées nettes dans cette catégorie, bien qu'il n'y ait pas (encore) de sortie nette comme dans les autres catégories.²⁹ Une première explication est que le solde des personnes d'origine non occidentale réagit plus lentement à la conjoncture économique. Ainsi, il faut par exemple plus de temps pour l'intégration des nouveaux arrivants (par exemple l'apprentissage de la langue), avant de pouvoir intégrer le marché du travail. De plus, ce groupe est bien sûr plus sensible aux facteurs internationaux, notamment aux flux migratoires.

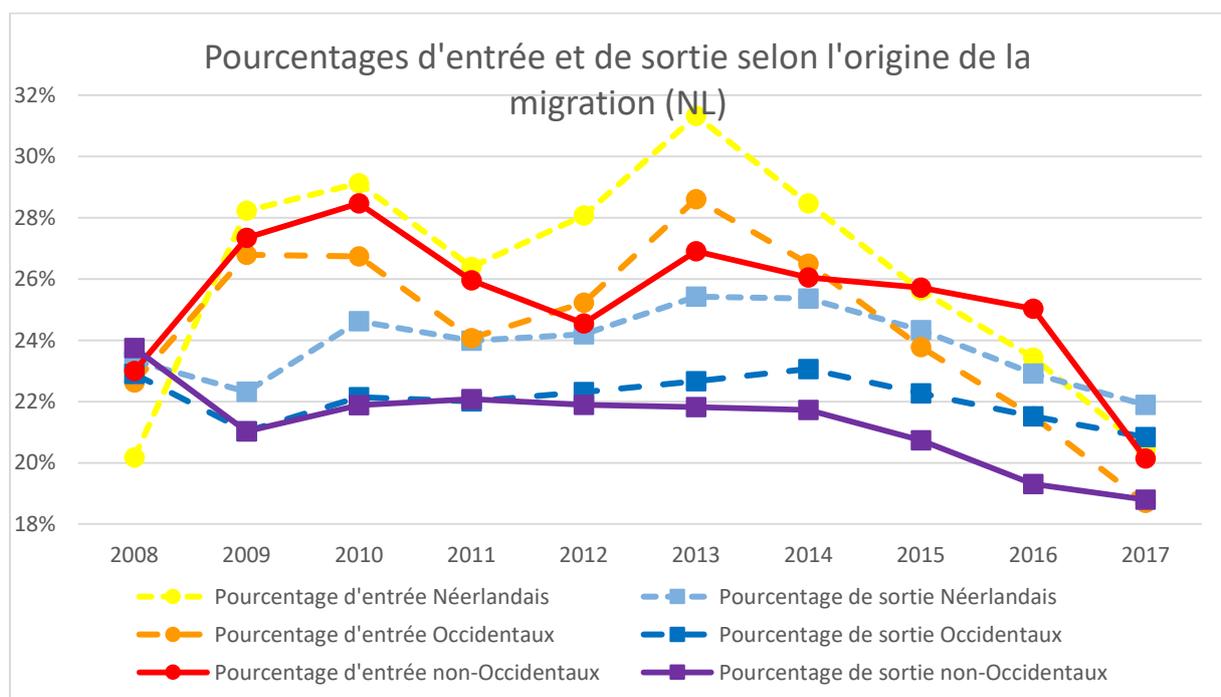
En Belgique, le taux d'entrée net depuis le début de la crise économique (2009) est principalement imputable aux personnes de nationalité belge. Le pic de 2015 correspond à la modification de la réglementation du chômage et concerne surtout les personnes de nationalité belge. Ceci illustre l'impact des mesures politiques sur les chiffres administratifs. En revanche, le fort flux entrant dans l'assistance de personnes de nationalité non européenne en 2016 est un phénomène que nous observons également aux Pays-Bas. C'est en effet le résultat du flux d'entrée de réfugiés qui, par définition, transcende les frontières nationales. Cette évolution indique clairement que le flux d'entrée de réfugiés n'est pas un phénomène où la Belgique se distingue des autres pays.



²⁹ Sur la base des chiffres provisoires, nous constatons que les trois catégories connaissent un flux de sortie net en 2018.

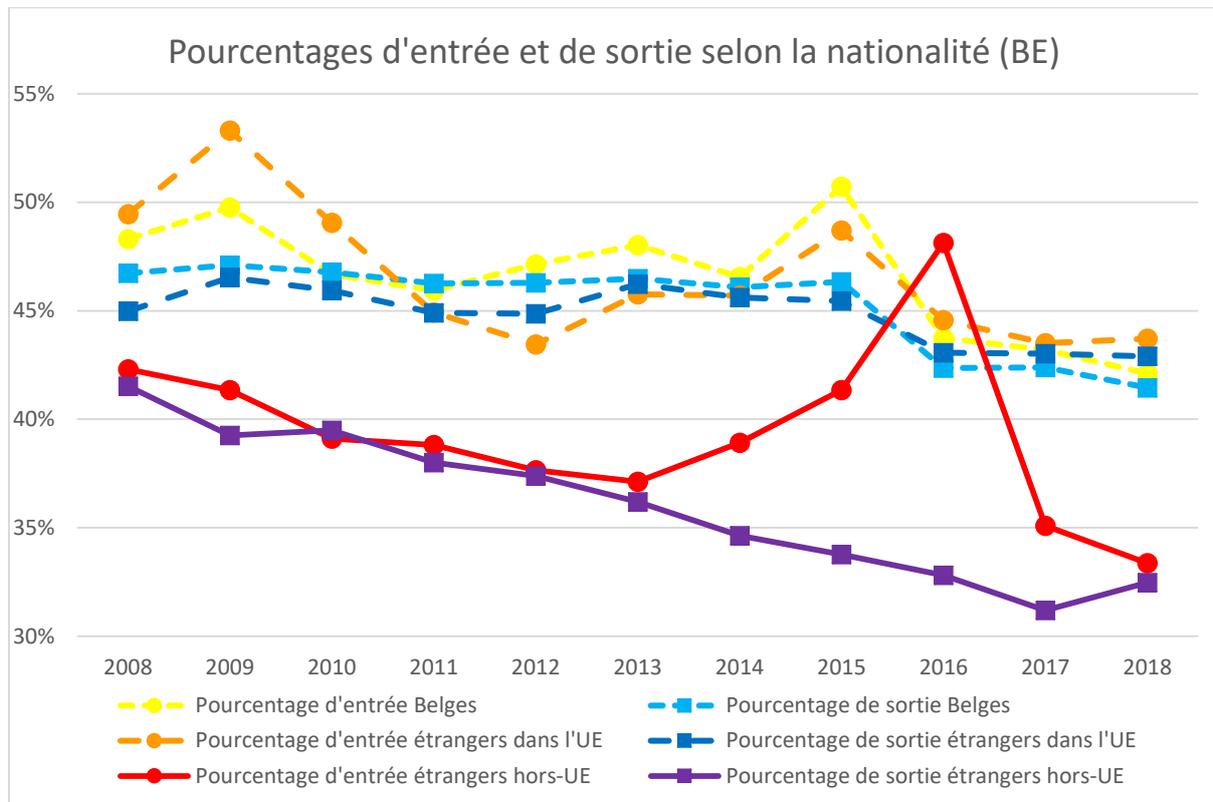
En Belgique, le flux d'entrée de personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire (environ 5 000 personnes) doit également être pris en compte dans le revenu d'intégration. À partir de décembre 2016, ceux-ci revendiquent le droit à l'intégration sociale et non plus à l'aide sociale.

Si nous examinons les pourcentages d'entrée aux Pays-Bas, nous constatons qu'ils diminuent après 2013 pour les trois origines migratoires. Cette diminution est plus marquée chez les personnes d'origine néerlandaise ou occidentale. La chute du pourcentage d'entrée des personnes d'origine non occidentale est forte à partir de 2017, lorsque l'afflux dû à la migration a fortement diminué. Les pourcentages de sortie montrent une tendance à la baisse à partir de 2015 pour toutes les origines de migration, bien que nous ayons déjà constaté une divergence entre les différentes catégories. Ainsi, le pourcentage de sorties est clairement inférieur pour les personnes issues de l'immigration non occidentale.



En Belgique, nous constatons parallèlement que le pourcentage de sorties des personnes de nationalité non européenne est inférieur. Il est moins évident pour ce groupe de sortir rapidement. Par exemple, l'enquête sur les forces de travail montre que le taux d'emploi des personnes de nationalité non européenne s'élève à 41,6 %, contre 69,8 % pour les personnes de nationalité belge en 2017. En outre, il y a également d'autres facteurs tels que l'apprentissage des langues et les adaptations culturelles, la discrimination et l'inégalité des chances en matière d'éducation, qui rendent plus difficile la

sortie des personnes d'origine non occidentale ou de nationalité non européenne.³⁰

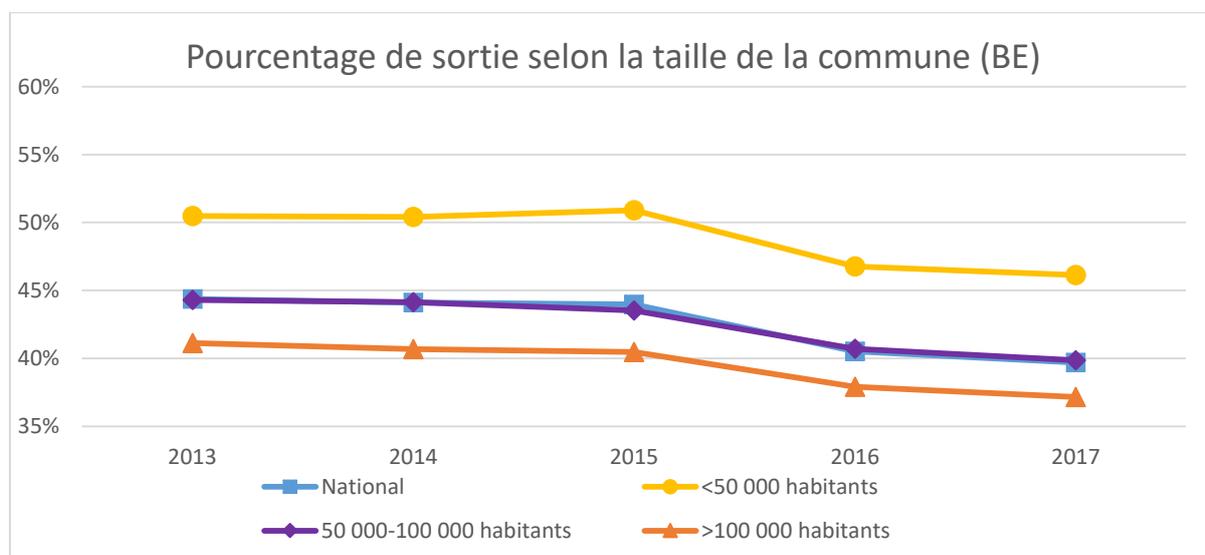
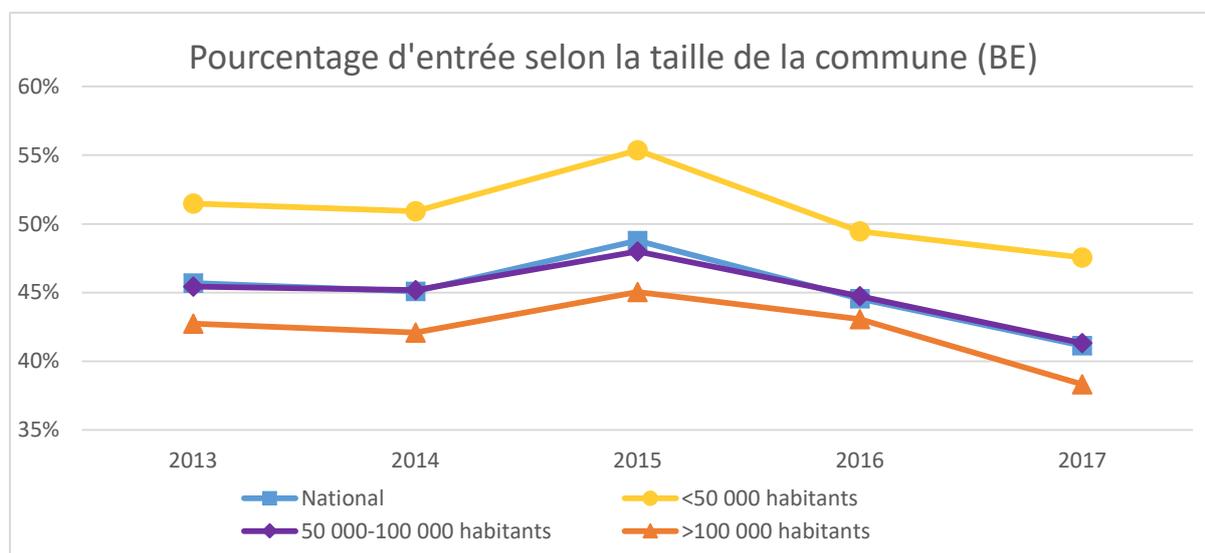


Le pic du flux entrant en Belgique dû à la modification de la réglementation relative au chômage en 2015 est moins explicite en termes relatifs car le nombre de bénéficiaires de nationalité belge constitue la majorité (en 2015, il était de 72 %). Le flux d'entrée d'étrangers en provenance hors UE provoque par contre un pic très prononcé du pourcentage d'entrée en 2016. En d'autres termes, l'augmentation est plus importante en termes relatifs. Cela correspond au flux d'entrée croissant de réfugiés et au transfert des bénéficiaires d'une protection subsidiaire (décembre 2016) vers le revenu d'intégration.

³⁰SPF ETCS et UNIA, Monitoring socio-économique 2017 : marché du travail et origine. Consulté via <http://www.werk.belgie.be/SocEcMonitoring2017/>.

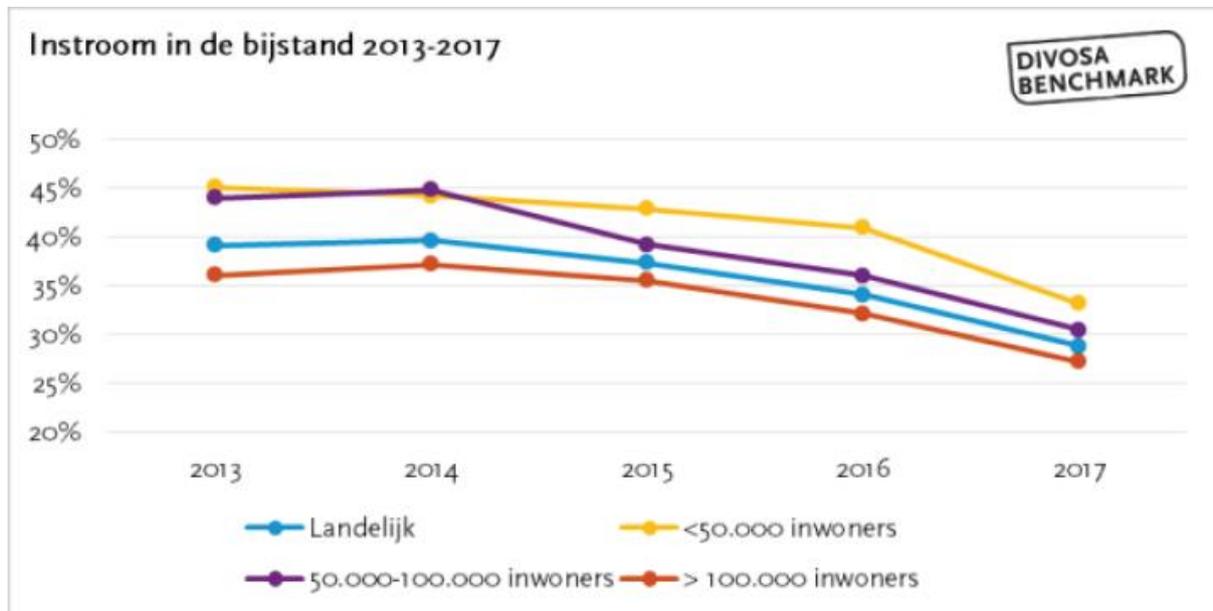
Taille de la commune

Enfin, nous observons les pourcentages d'entrée et de sortie selon la taille de la commune. Tout d'abord, il est à noter que la dynamique de l'assistance est plus forte dans les plus petites communes (<50 000 habitants). C'est le cas pour la Belgique et les Pays-Bas. Le revers de la médaille, c'est que la population bénéficiant d'une assistance est moins dynamique ou, autrement dit, plus structurelle dans les grandes villes. Cela rejoint les conclusions scientifiques pour la Belgique selon lesquelles la pauvreté la plus sévère se situe principalement dans les villes. En particulier les 10 % de ménages les plus pauvres sont surreprésentés dans les villes (Stedelijke en plattelandsarmoede, 2013).³¹ Une pauvreté plus profonde est généralement de nature plus structurelle et entrave la capacité dynamique de sortir, par exemple, du revenu minimum.

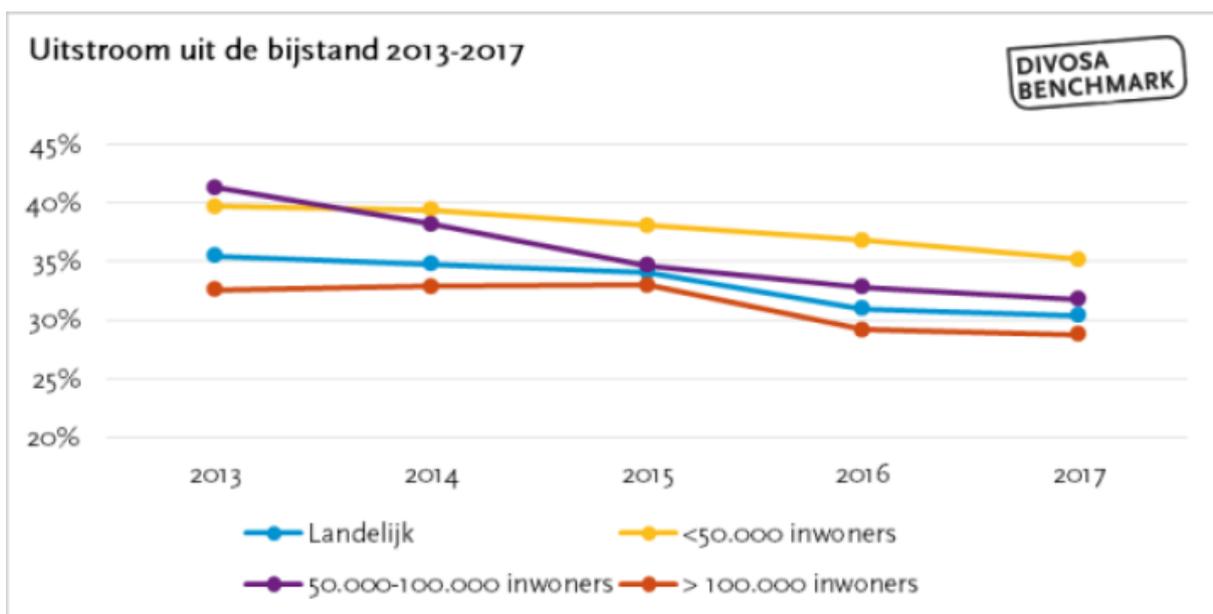


³¹ Pierre Marissal, Xavier May et Dayana Mesa Lombillo, *Stedelijke en plattelandsarmoede*, 2012.

En outre, nous notons que, tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, les pourcentages d'entrée et de sortie ont diminué pour toutes les tailles de communes à partir de 2016 et cette tendance se poursuit. La dynamique de la population dans l'assistance diminue, tant dans les petites communes que dans les grandes villes.



Source: Pourcentage d'entrée, Divosa Benchmark³²



Source: Pourcentage de sortie, Divosa Benchmark

³² Les chiffres pour les Pays-Bas proviennent de Divosa Benchmark. Celui-ci couvre 85 % du volume d'assistance et utilise une méthodologie différente. Néanmoins, les évolutions peuvent être comparées les unes aux autres. Pour plus d'informations, voir : <https://www.divosa.nl/pdf/-- --divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2017/pagina.pdf>.

6. Conclusion

Une première constatation concerne l'évolution du nombre de bénéficiaires du revenu minimum. Ce nombre a fortement augmenté dans les trois pays considérés au cours de la dernière décennie. Cependant, le nombre de bénéficiaires diminue depuis peu aux Pays-Bas et en France ; et en Belgique, nous observons un ralentissement de la croissance. Pour cela, diverses explications peuvent être avancées. Une explication importante, valable d'ailleurs pour les trois pays, est la conjoncture économique. Ainsi, dans notre analyse, nous constatons que le nombre de bénéficiaires a augmenté depuis la crise financière et économique. Depuis quelques années, l'amélioration de la conjoncture économique s'est également accompagnée d'une baisse du nombre de bénéficiaires (NL, FR) ou d'un ralentissement de la croissance (BE). En outre, certaines mesures politiques ont eu une incidence sur l'augmentation du nombre de personnes ayant un revenu minimum, notamment l'adaptation de la réglementation relative au chômage en Belgique. Enfin, nous observons l'effet des flux migratoires, que nous avons clairement constaté pour la Belgique et les Pays-Bas - en particulier en 2016.

La deuxième constatation concerne la dynamique du revenu minimum. Nous avons récemment observé une diminution des pourcentages d'entrée et de sortie en Belgique, aux Pays-Bas et en France. Un des facteurs qui explique la baisse de la dynamique est la reprise économique. Celle-ci a fait en sorte que, ces dernières années, des personnes relativement proches du marché du travail ont pu sortir. Les personnes qui sont restées dans l'assistance sont globalement plus éloignées du marché du travail. Ils sont plus structurellement dépendants d'un revenu minimum et connaissent donc une dynamique plus faible. De plus, les mesures politiques jouent ici également un rôle. D'une part, le flux d'entrée d'un groupe de personnes d'un autre système (par exemple, les chômeurs de longue durée) peut faire baisser la dynamique de l'assistance. D'autre part, le flux de sortie de personnes plus proches du marché du travail vers un emploi ou un autre système (cf. introduction de la Prime d'Activité en France) peut également faire baisser la dynamique. Ces deux phénomènes font en sorte que le groupe de personnes qui restent dans l'assistance se caractérise par un pourcentage plus faible des entrées et des sorties. Nous pourrions définir ce groupe comme un « noyau dur » de l'assistance, qui présente une multitude de problèmes et pour lequel une sortie durable est très difficile à court terme.

Le flux d'entrée de réfugiés dans le revenu minimum constitue une exception. Ils ont également un pourcentage de sortie moins élevé, car ils passent souvent par un parcours d'intégration (par exemple, apprendre une langue) avant de sortir. Pour bien faire, nous devrions décrire leur flux de sortie comme étant plus lent : en moyenne, ils perçoivent une assistance plus longtemps, mais n'affluent pas moins durablement. À plus long terme, ce groupe ne fait donc pas partie intégrante du « noyau dur », bien qu'il soit possible qu'une partie du groupe y appartienne.

Nous supposons que la dynamique est en baisse parce que nous nous heurtons de plus en plus à un « noyau dur » d'ayants droit, confrontés à de multiples problèmes.³³ Ceux qui peuvent (plus) facilement être activés sur le plan professionnel sont sortis en raison de la hausse de la croissance économique et de l'emploi. Le « noyau dur » des personnes aux multiples problèmes ne peut pas être activé (immédiatement) sur le plan professionnel, mais doit d'abord être activé sur le plan social. Dans ce contexte, les problèmes de santé, d'isolement, de logement, de bien-être mental, etc. doivent être résolus avant le transfert vers le marché du travail. Il est donc important d'attirer l'attention des services sociaux sur ce « noyau dur » et donc d'augmenter les chances d'une sortie durable de l'aide sociale pour ce groupe.

³³ Cependant, une nuance importante, est que ce « noyau dur » s'est agrandi au cours de la dernière décennie, notamment en raison du flux d'entrée provenant d'autres systèmes sociaux et du risque croissant de pauvreté ou de la taille de groupes particulièrement vulnérables (personnes peu qualifiées, parents isolés, nouveaux arrivants, personnes à très faible intensité de travail, etc).

Dans ce Focus, seuls quelques chiffres clés en lien avec plusieurs mesures financées par le SPP IS sont abordés. Vous trouverez aussi d'autres chiffres intéressants par région, province, arrondissement et commune, selon l'âge, selon le sexe, la nationalité, la catégorie ou le statut sur notre site [Internet](#). Outre de nombreux tableaux téléchargeables, vous y trouverez également nos autres publications statistiques.

Des renseignements complémentaires ?

Si vous souhaitez plus d'informations, veuillez contacter le service « Communication » au numéro suivant : 02/508.85.85 ou via notre site web : <http://www.mi-is.be/nl/contact>

Référence de la source

SPP IS - Intégration sociale

Colophon

Rédaction et coordination :

Jeroen Barrez, Günther Mattheussens - Service Études

Éditeur responsable :

Alexandre Lesiw, Boulevard du Jardin Botanique, 50 boîte 165, 1000 Bruxelles

Juillet 2019