

# Autriche

## La « sécurité minimale » : l'île des bienheureux dans la tourmente

Kevin GUILLAS-CAVAN<sup>1</sup>

---

L'Autriche est souvent présentée comme « l'île des bienheureux » (*Insel der Seligen*), selon l'expression du chancelier social-démocrate Bruno Kreisky (1970-1983). Près d'un demi-siècle plus tard, les réformes de la seconde coalition gouvernementale réunissant les chrétiens-démocrates de l'Österreichische Volkspartei (ÖVP, Parti populaire autrichien) et l'extrême droite du Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de liberté d'Autriche) paraissent menacer les fondements mêmes du modèle social autrichien.

Après avoir autorisé la journée de travail de 12 heures et contourné la concertation sociale (Guillas-Cavan, 2018), le gouvernement ÖVP-FPÖ s'attèle désormais à une réforme des minima sociaux de grande ampleur. La réforme entraînera, si elle est adoptée, une baisse drastique du revenu des allocataires et, dans le même temps, une explosion de leur nombre en paupérisant un grand nombre de chômeurs et de chômeuses de longue durée.

En comparaison internationale, le système autrichien actuel apparaît parmi les plus généreux (Peña-Casas, Ghailani,

2013). Néanmoins, cette générosité est relative : en 2017, 14,5 % de la population autrichienne vit sous le seuil de pauvreté (Statistik Austria, 2018) avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian, dont seulement 26 % bénéficient du revenu minimal. Selon la situation familiale, le montant des allocations oscille entre 60 et 78 % du seuil de pauvreté.

La réforme actuellement proposée n'est cependant pas la première réforme du système autrichien de minima sociaux. En effet, jusqu'en 2010, chaque État fédéral (*Land*) a son propre système de revenu minimum garanti. Ces systèmes sont très différents les uns des autres, de sorte que les inégalités entre États sont grandes. À partir de 2010, la fédération négocie avec les États fédérés la mise en place de standards communs pouvant représenter des hausses substantielles que ces derniers peuvent ensuite améliorer. Cette fédéralisation de l'aide sociale n'est cependant prévue que pour une durée limitée et doit être renégociée. Ces nouvelles négociations échouent en 2016 et un nombre important d'États entreprend alors des coupes drastiques dans les aides.

---

1. Chercheur à l'Ires.

Avec la réforme présentée en mai 2018, le gouvernement fédéral semble reprendre la main, mais non dans le sens d'une sauvegarde des niveaux fixés en 2010. L'État fédéral entend imposer des standards plus bas et faire de ceux-ci des maxima. Les États pourront proposer des aides inférieures à ces montants maximaux alignés sur ce que proposaient les États les plus réactionnaires.

Nous présentons d'abord le système autrichien tel qu'il fonctionne jusqu'en 2010 et exposons le débat sur la mise en place du système dit de « sécurité minimale ». Nous détaillons ensuite le fonctionnement de ce nouveau système et montrons que malgré sa fédéralisation, d'importantes inégalités entre États demeurent. Nous discutons ensuite l'évolution du nombre de bénéficiaires et montrons que celle-ci révèle une très forte précarisation du travail en Autriche. Enfin, nous analysons la proposition de réforme de ce système qu'entend imposer l'actuelle coalition au pouvoir et présentons succinctement les réactions des principaux acteurs sociaux.

---

### Un système de revenu minimum hybride

Un système de revenu minimal garanti est mis en place en Autriche au cours des années 1970 quand s'allongent les durées de chômage au-delà des droits à l'assurance chômage (Dimmel, Pfeil, 2009). Ce système repose sur deux branches : l'aide d'urgence (Notstandshilfe) au niveau fédéral et l'assistance sociale (Sozialhilfe) des États fédérés.

La première repose sur une cotisation spécifique quand la seconde est financée par l'impôt. La première est donc ouverte aux chômeurs et chômeuses en fin de droits, et la seconde à l'ensemble de la population.

En 2008, le gouvernement fédéral propose une fédéralisation complète du revenu minimum ainsi qu'une fusion de l'aide d'urgence et de l'assistance sociale. Face à l'opposition des États, la fédéralisation de l'assistance sociale n'est que partielle : la fédération fixe les minima que doivent fournir les États. Les compétences respectives des États et de la fédération n'ayant pas été revues, le fonctionnement de l'aide d'urgence reste identique.

Cette aide est allouée aux chômeurs et chômeuses en fin de droit qui en font la demande pour une durée de 52 semaines renouvelable indéfiniment <sup>2</sup>. La personne indemnisée reçoit alors 92 % de son ancienne « indemnité chômage de base » (Grundbetrag des Arbeitslosengelds) et 95 % pour les bas salaires. À ce montant individuel « de base » s'ajoute un « supplément familial » qui s'élève en 2018 à 435,69 euros pour un ou une conjointe sans revenu, et de 106,10 euros à 153,74 euros par enfant en fonction de son âge <sup>3</sup>. En échange de cette aide, l'allocataire ne peut refuser d'emploi rapportant un revenu supérieur à un certain montant (« Grenzfüdigkeitsgrenze »). En 2018, ce montant est fixé à 438,05 euros par mois. Pour les allocataires qui travaillent, les revenus du travail sont déduits du montant de l'aide d'urgence.

---

2. Voir sur le site du SMT, entrée « Notstandshilfe », <https://goo.gl/YDCU1U>.

3. Pour les familles nombreuses, un complément variant de 6,5 euros par enfant pour les familles de deux enfants à 48,40 euros pour celles de sept enfants vient en outre s'ajouter à cette aide d'urgence. Ces montants correspondent aux suppléments et compléments familiaux minimaux fixés par la Fédération pour la sécurité minimale. Pour cette question, voir *infra*.

**L'assistance sociale : d'importantes inégalités entre États**

L'assistance sociale est de la seule responsabilité des États fédérés. Il y a donc jusqu'en 2010 neuf lois sur l'assistance sociale, aux contenus extrêmement différents en termes de montants, de conditions d'accès et de services complémentaires, ce qui rend la comparaison quasi-impossible (Dimmel, Pfeil, 2009). En effet, en plus des prestations monétaires, les différents États offrent des avantages non monétaires et des services dont il est difficile d'estimer la valeur. Dans l'État de Vienne qui offre des aides monétaires inférieures à la moyenne fédérale, 56 % des dépenses de l'assistance sociale consistent ainsi en des aides non monétaires comme la prise en charge directe d'un certain nombre de coûts (chauffage, électricité, etc.) ou la gratuité de certains services (Pratscher, 2012).

En ce qui concerne les aides monétaires, les montants sont extrêmement différents d'un État à l'autre (tableau 1). Quatre des neuf États distinguent entre

un revenu minimal pour les personnes en capacité de rechercher un emploi et un pour celles qui en sont dispensées (personnes ayant atteint l'âge de la retraite ou en incapacité physique de travailler). Ces différents montants ne sont pas fixés en relation d'un quelconque indicateur, mais de « manière quasi arbitraire en fonction de projets politiques » (Fink, 2008:17).

Néanmoins, ces montants sont eux-mêmes purement indicatifs. Les services administratifs décidant de l'attribution des allocations d'assistance sociale jouissent d'une grande latitude lorsqu'ils estiment le montant dû en fonction de la situation familiale, mais aussi des coûts réels auxquels font face les ménages (s'ils sont propriétaires ou locataires d'un logement social par exemple). Quoique l'assistance sociale soit une compétence des États, la gestion concrète des dossiers est dans la plupart des cas confiée aux communes, à tel point qu'on a pu parler d'une « municipalisation de l'assistance sociale » (Emptner, Frick, 1999).

**Tableau 1. Assistance sociale \* par État fédéré en 2009**

États	Personne seule	Couple	Supplément par enfant
Basse-Autriche	532,30	704,80	144,30
Burgenland	473,60	677,80	140,30
Carinthie	506,00	759,00	158,05 / 202,40 **
Haute-Autriche	569,50	848,60	160,40
Salzbourg	464,50	686,50	155,50
Styrie	540,00	821,00	166,00
Tyrol	459,90	669,20	152,90
Vienne	454,00	704,00	135,00
Vorarlberg	514,50	707,00	159,00
<b>Autriche (moyenne)</b>	<b>501,53</b>	<b>732,93</b>	<b>152,43</b>

\* Montant de base.

\*\* Respectivement pour les enfants de moins et de plus de dix ans.

Source : Fink (2008:17).

**Une tentative incomplète de fédéralisation du revenu minimal en 2010**

Les négociations entre les États et le gouvernement fédéral sur la réforme du système d'assistance sociale commencent en 2007, quand le Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ, Parti social-démocrate autrichien) revient au pouvoir après sept ans de coalition ÖVP-FPÖ. La réforme voulue par le SPÖ s'inscrit dans une volonté de lutte contre la pauvreté et butte sur les réticences des États fédérés qui, pour plus de la moitié d'entre eux, sont gouvernés par les chrétiens-démocrates de l'ÖVP ou l'extrême droite (Dimmel, 2009). En raison des réticences de certains États, les négociations durent plus de trois ans. Elles aboutissent au « traité entre la fédération et les États conforme à l'article 15a de la Constitution fédérale qui institue une sécurité minimale en fonction des besoins » (Fink, 2015).

L'un des grands points d'achoppement découle de la volonté du gouvernement fédéral d'imposer comme unique point d'accès au revenu minimum le Service pour le marché du travail (Arbeitsmarktservice, SMT), l'équivalent autrichien de Pôle emploi, qui est une institution tripartite (Dimmel, 2009). Cela accroîtrait donc le poids des partenaires sociaux<sup>4</sup> dans la détermination des minima sociaux. En raison de l'échec de l'intégration de cette politique au SMT, ce cadre est fixé par le seul gouvernement fédéral, sans que celui-ci ne doive s'entendre avec les partenaires sociaux.

Concrètement, le gouvernement fédéral fixe désormais les montants et

les conditions minimales d'accès au revenu minimum garanti. Les États peuvent ensuite améliorer ces montants ou élargir les publics. En pratique, il leur est aussi possible d'interpréter les règles fédérales pour les durcir (voir *infra*).

---

**Depuis 2010, un système de « sécurité minimale en fonction des besoins »**

La « sécurité minimale en fonction des besoins » (Bedarfsorientierte Mindestsicherung) mise en place en 2010 se présente comme une harmonisation des minima sociaux des différents États. Il conviendrait cependant davantage de parler d'une harmonisation *accrue*. En effet, les différents États continuent de gérer leurs systèmes de minima sociaux, mais le gouvernement fédéral définit de manière plus précise que dans l'ancien système les normes et les montants minimaux qu'ils doivent respecter.

**Les standards fédéraux : des montants en hausse mais insuffisants pour lutter contre la pauvreté**

Le montant net de la sécurité minimale est au moins égal à la « valeur de référence pour le calcul du complément de compensation » (Ausgleichszulagenrichtsatz), définie chaque année par l'Office de l'assurance retraite (Pensionsversicherungsanstalt), moins 5,1 % correspondant aux cotisations obligatoires à l'assurance maladie. Cette valeur de référence correspond à un montant minimal de retraite garanti par l'État qui s'engage à compléter la pension jusqu'à 904,42 euros pour

---

4. Si l'usage du terme de « partenaires sociaux » est parfois sujet à critique en France, il est revendiqué en Autriche où il a une valeur constitutionnelle (alinéa 2 de l'article 120a de la Constitution fédérale).

une personne seule <sup>5</sup>. Pour une personne seule, le montant net de la sécurité minimale est donc de 858,29 euros. Ce niveau est augmenté en fonction de la taille des ménages (tableau 2).

Le montant pour un individu vivant seul est fixé de manière discrétionnaire par le Parlement, sans référence à un quelconque seuil de pauvreté ou à un budget de référence. Le montant pour un couple est déduit en utilisant l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée <sup>6</sup> (Fink, 2015). Cela revient à doter le second membre du foyer de la moitié du revenu d'un individu vivant seul.

Globalement, la sécurité minimale représente une augmentation par rapport aux montants de l'assistance sociale

(Fink, 2015). Ces montants demeurent cependant très bas et ne permettent pas à ses bénéficiaires d'échapper à la pauvreté (tableau 2). À l'échelle fédérale, la sécurité minimale apporte tout ou partie du revenu de seulement 18 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Dans le cas de l'État de Vienne, ce pourcentage monte à 34 %, indiquant que la population pauvre de l'État est non seulement plus nombreuse, mais aussi plus pauvre (Fink, 2015).

### **Des inégalités entre États qui perdurent**

Les montants mentionnés ci-dessus sont toutefois conçus comme des minima, à charge pour les États fédérés de

**Tableau 2. Montant du revenu minimum garanti au niveau fédéral par type de foyer et par rapport au seuil de pauvreté en 2017**

En euros et en %

Type de foyers	Montant de l'allocation	Montant de l'allocation en % du seuil de pauvreté
Personne seule	858,29	78
Parent isolé avec 1 enfant	991,45	68
Parent isolé avec 2 enfants	1 107,42	61
Parent isolé avec 3 enfants	1 306,16	60
Couple sans enfant	1 293,98	78
Couple avec 1 enfant	1 427,14	71
Couple avec 2 enfants	1 573,40	66
Couple avec 3 enfants	1 767,47	64

Source : calculs de l'auteur à partir du portail d'information du gouvernement fédéral, entrées « Ausgleichszulage » et « Höhe der Familienbeihilfe » (<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270224.html>) ; pour les suppléments et compléments par enfants, voir <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/8/Seite.080714.html>.

5. Voir sur le portail du gouvernement fédéral, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270224.html>. Ce montant de 904,42 euros est versé aux retraité·es qui ont cotisé moins de 30 ans. Pour les retraité·es ayant cotisé plus de 30 ans, le gouvernement s'engage à compléter la pension pour qu'elle atteigne 1 022 euros. C'est cependant la première valeur qui sert au calcul du revenu minimum.

6. Si l'échelle d'équivalence de l'OCDE était suivie sans les modifications prévues par le traité entre la fédération et les États de 2010, l'allocation serait augmentée d'un tiers de l'allocation d'un individu vivant seul pour chaque enfant à charge, soit de 286,10 euros. Comme l'illustre le tableau 3, le supplément par enfant est sensiblement inférieur dans tous les cas de figure.

## AUTRICHE

les augmenter, ce que font désormais l'ensemble des États. À l'exception de la Haute-Autriche qui accroît aussi l'allocation des personnes seules et du Tyrol qui accroît sensiblement l'allocation dont bénéficient les couples, les minima pour adultes, vivant seul·es ou en couple, sont identiques aux minima fédéraux et ce sont uniquement les suppléments par enfant qui sont augmentés (tableau 3).

Néanmoins, dans un certain nombre d'États, la sécurité minimale peut être amputée, de sorte que les montants réellement distribués soient inférieurs aux minima fixés au niveau fédéral. En effet, le traité de 2010 considère que 25 % de la sécurité minimale « peuvent être consacrés au logement ». Cette formule est ambiguë et ouvre la voie à de multiples interprétations. Certains États considèrent ainsi que si les bénéficiaires sont propriétaires de leur logement, les aides doivent être diminuées de 25 %. De même, ces

États peuvent considérer que si le loyer est inférieur à 214,57 euros pour une personne seule (25 % des 858,29 euros de revenu garanti), la différence entre les deux sera ôtée du revenu garanti. C'est le cas dans quatre des neuf États (Basse-Autriche, Burgenland, Carinthie et Salzbourg), deux d'entre eux (le Burgenland et la Basse-Autriche) calculant ces 25 % sur la base du seul revenu versé aux parents et les deux autres intégrant dans ce calcul les aides familiales. Dans trois des cinq États restants (la Haute-Autriche, la Styrie et Vienne), les 25 % sont intégrés au revenu garanti, indépendamment du coût du logement pour les ménages. Dans les deux derniers (Tyrol et Vorarlberg), les 25 % sont systématiquement décomptés de l'allocation (tableau 3), mais une aide supplémentaire spécifique existe qui couvre l'intégralité des frais de logement des bénéficiaires (Fink, 2015).

**Tableau 3. Montants de la sécurité minimale par État fédéré en 2018**

En euros

États	Personnes seules	Couples	Supplément par enfant* (trois premiers enfants**)
Basse-Autriche	863,04	1 294,56	198,50
Burgenland	838,00	1 257,00	161,00
Carinthie	863,04	1 294,56	230,00
Haute-Autriche	921,00	1 298,20	212,00
Salzbourg	863,04	1 294,56	211,00 ***
Styrie	863,04	1 294,56	155,00
Tyrol	647,28	1 294,56	213,60
Vienne	863,04	1 294,56	233,02
Vorarlberg	645,32	964,20	321,00

\* Par souci de simplification, nous n'avons précisé que le montant pour les enfants mineurs. Dans la plupart des États, les enfants majeurs à charge reçoivent moins.

\*\* Dans tous les États, et contrairement à ce que posent les minima fédéraux, l'allocation est identique pour les trois premiers enfants et non dégressive. Elle devient dégressive à partir du quatrième enfant (à l'exception de l'État du Tyrol où elle devient dégressive dès le troisième).

\*\*\* Moyenne mensuelle car l'État de Salzbourg effectue 14 versements et non 12 pour les enfants. Les mois d'août et de décembre voient le versement d'une double allocation pour la rentrée et Noël.

Source : sites des chambres du travail des différents États, rubrique « Mindestsicherung ».

**Une hausse forte et continue  
du nombre de bénéficiaires  
antérieure à la crise**

Le traité de 2010 ouvre la sécurité minimale aux citoyennes et citoyens autrichiens, mais aussi à ceux de l'Union européenne résidant en Autriche depuis plus de cinq ans. La sécurité minimale est en principe aussi ouverte aux immigré·es et aux réfugié·es bénéficiant du droit d'asile résidant, dans les deux cas, depuis plus de cinq ans en Autriche (Fink, 2015). Les demandeurs et demandeuses d'asile en sont exclus<sup>7</sup>. Depuis 2016, quatre États (le Burgenland, la Basse-Autriche, Salzbourg et la Styrie) excluent cependant aussi les réfugié·es bénéficiant du droit d'asile qui continuent de recevoir la même allocation que les demandeurs et demandeuses d'asile.

L'accès à ce revenu minimal garanti est conditionné à une recherche active d'emploi (Fink, 2015). En sont exempté·es les personnes ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), les personnes dispensées de recherche d'emploi pour diverses raisons, telles que :

- s'occuper d'un enfant de moins de trois ans ou d'un enfant de plus de trois ans dans les zones où les infrastructures de prise en charge des enfants sont insuffisantes ;
- s'occuper d'un parent ou d'un enfant gravement malade ;
- s'occuper d'un proche dans le cadre du statut d'aidant ou d'aidante familiale ;
- continuer une formation commencée avant 18 ans.

Pour les autres bénéficiaires, il leur faut prouver une recherche active

d'emploi, se rendre aux convocations du SMT et participer aux formations proposées. En cas de manquement, le montant de l'allocation de sécurité minimale peut être temporairement coupé de moitié. L'application des sanctions en ce domaine apparaît cependant très variable d'un État à l'autre (Riesenfelder *et al.*, 2014).

**Une concentration des bénéficiaires  
dans l'État de Vienne**

En 2017, le nombre de bénéficiaires de la sécurité minimale s'élève à 307 853 personnes, enfants compris, soit 3,51 % de la population pour un coût de près d'1 milliard d'euros (0,5 % des finances publiques et 1,3 % des dépenses sociales). On observe toutefois d'importantes disparités territoriales et une forte concentration des bénéficiaires dans l'État de Vienne, puisque celui-ci représente 57 % des allocataires et 65 % des dépenses (tableau 4). Cela reflète évidemment en partie la macrocéphalie autrichienne et le poids démesuré de l'État de Vienne dans la population nationale (21 %), mais aussi une concentration anormale de la pauvreté dans l'État où 9,35 % de la population reçoit une allocation de sécurité minimale, que ce soit pour tout revenu ou comme complément de revenu.

L'importance du volume d'allocation distribué dans l'État de Vienne au regard de la population bénéficiaire indique des montants supérieurs d'allocation. Ils le sont effectivement, notamment pour les personnes seules, les parents isolés et les couples sans enfant (tableau 5). Que ce soit dans l'État de Vienne ou dans la moyenne fédérale, les allocations sont systématiquement inférieures aux

7. Les demandeurs et demandeuses d'asile bénéficient d'une aide, dite assistance de base (Grundversorgung), dont le montant varie en fonction des États fédérés, mais ne peuvent dépasser les maxima fixés par l'État fédéral qui s'élèvent en 2018 à 350 euros pour une personne seule et 700 euros pour un couple sans enfant, auxquels s'ajoutent 90 euros par enfant.

## AUTRICHE

montants légaux maximaux rapportés dans le tableau 3, ce qui indique que la majorité des allocataires a un revenu complémentaire. Celui-ci demeure cependant extrêmement faible. Le montant moyen d'allocation de 516 euros pour

une personne seule (529 euros à Vienne) représente un revenu moyen du travail de 342 euros (334 euros à Vienne). Pour un couple sans enfant, cela représente en moyenne un revenu de 969 euros pour le couple et 682 euros à Vienne.

**Tableau 4. Bénéficiaires de la sécurité minimale et dépenses en 2017 par État fédéré**

En % et en euros

États	Part de la population	Dépenses (en millions d'euros)
Basse-Autriche	1,22	67,3
Burgenland	1,29	9,7
Carinthie	1,16	16,8
Haute-Autriche	1,39	47,4
Salzbourg	2,48	69,1
Styrie	2,24	57,5
Tyrol	2,34	35,8
Vienne	9,35	638,0
Vorarlberg	3,49	35,8
<b>Autriche</b>	<b>3,51</b>	<b>977,4</b>

Source : Statistik Austria, entrée « Unterstützte Personen und Bedarfsgemeinschaften sowie Ausgaben in der Mindestsicherung 2012-2017 ».

**Tableau 5. Montants d'allocation moyens en Autriche et dans l'État de Vienne en 2017**

En euros

	Montant moyen d'allocation	Montant moyen d'allocation à Vienne
<b>Total</b>	<b>606</b>	<b>608</b>
Personne seule	516	529
Parent isolé avec 1 enfant	504	535
Parent isolé avec 2 enfants	598	638
Parent isolé avec 3 enfants	758	813
Parent isolé avec plus de 4 enfants	1 071	1 212
Couple sans enfant	325	612
Couple avec 1 enfant	749	745
Couple avec 2 enfants	877	871
Couple avec 3 enfants	976	973
Couple avec plus de 4 enfants	1 233	1 273
Autres	764	0

Source : Statistik Austria, entrée « Höhe der Mindestsicherungsleistung pro Bedarfsgemeinschaftskategorie im Jahresdurchschnitt 2017 ».



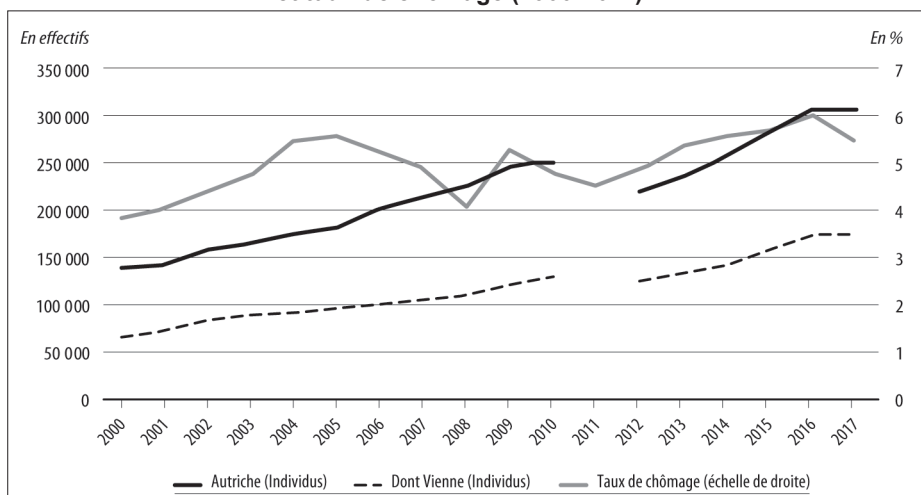
**Une forte croissance du nombre de bénéficiaires, largement décorrélée du taux de chômage**

Il est difficile de comparer le nombre d'allocataires des anciens systèmes d'aide sociale gérés par les États fédérés et du nouveau système de sécurité minimale, tant ceux-ci sont différents. En outre, les statistiques sur l'assistance sociale, consolidées au niveau fédéral avant 2010, regroupent des systèmes d'aides très différents d'un État à l'autre. Comme ils sont gérés souverainement par les États, il est difficile de déterminer quelle part de la variation du nombre de leurs bénéficiaires est imputable à des entrées ou sorties à périmètre constant, ou à des réformes locales modifiant le périmètre des diverses aides. Il est entre autre difficile d'estimer quelle part de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu minimum, de 139 964 en 2000 à 307 853 en 2017, est due à une baisse du taux de

non-recours aux aides sociales que la dernière tentative en date estimait à plus de 56 % (Fuchs, 2009). Dans le cas de l'État de Vienne où le taux de non-recours était nettement plus faible, l'administration sociale impute toutefois cette hausse « à l'augmentation du nombre de contrats de travail atypiques et précaires et, *a fortiori*, aux moindres revenus du travail, et aux moindres droits à l'assurance chômage qui en résultent » (Pratscher, 2012).

On observe une forte augmentation du nombre de bénéficiaires avant la crise économique (graphique 1). La hausse est particulièrement forte à partir de 2005, alors même que la croissance du PIB autrichien augmente fortement (entre 2005 et 2007, le taux de croissance moyen du pays dépasse les 3 % contre un taux qui atteint péniblement les 1,5 % entre 2001 et 2004). La crise économique de 2008 ne semble pas marquer une accélération de la croissance du nombre d'allocataires par

**Graphique 1. Bénéficiaires du revenu minimum et taux de chômage (2000-2017) \***



\* Assistance sociale jusqu'en 2010, sécurité minimale depuis 2010.

Source : Statistik Austria, entrées « Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher 2000-2010 » pour l'assistance sociale (2000-2010) et « Unterstützte Personen und Bedarfsgemeinschaften sowie Ausgaben in der Mindestsicherung 2012-2017 » pour la sécurité minimale (2012-2017).

rapport aux années de forte croissance entre 2005 et 2007. Même si le nombre de bénéficiaires ne dépend pas uniquement du taux de chômage puisque l'allocation va aussi à la population inactive sans revenu ou avec des revenus faibles, on observe que le nombre d'allocataires augmente alors que le taux de chômage diminue entre 2005 et 2008, indiquant un développement considérable des travailleurs et des travailleuses pauvres au cours de la période (Dufour, 2008).

Pendant la seconde partie de la crise économique (2012-2016), après la phase d'embellie relative de 2010-2011, on assiste néanmoins à une très forte hausse du nombre d'allocataires. Entre 2012 et 2016 <sup>8</sup>, le nombre d'allocataires dans l'ensemble du pays augmente ainsi de près de 40 %, passant de 221 341 à 307 853. L'évolution du nombre d'allocataires semble durant cette période être largement parallèle à l'évolution du nombre de chômeurs et de chômeuses. À partir de 2016, le nombre d'allocataires paraît se stabiliser alors que le taux de chômage amorce un reflux marqué, passant de 6 % à 5,5 %.

---

**Débats et réformes actuelles :  
couper, plafonner, exclure**

Le traité de 2010 expirant le 31 décembre 2016, les deux dernières années ont été marquées par la renégociation de la sécurité minimale. Du fait de l'échec des négociations, l'année 2017 a vu la fin de la coordination des systèmes de

revenus minimaux par la fédération (Fink, 2017). La plupart des États ont profité de l'occasion pour annoncer des modifications considérables de leur système. Trois d'entre eux, la Basse-Autriche, le Burgenland et la Haute-Autriche n'ont même pas attendu que l'accord expire et, en toute violation du traité, ont pris des mesures coupant drastiquement les allocations, à un niveau bien inférieur aux anciens standards fédéraux (Kargl, Rybaczek-Schwarz, 2017). Les nouvelles lois de ces trois États prévoyaient notamment de plafonner les aides sociales à 1 500 euros indépendamment de la taille du foyer et de ses caractéristiques. Elles prévoyaient aussi d'accorder aux étrangers et étrangères, réfugié·es bénéficiant du droit d'asile ou immigré·es, une allocation d'un montant moindre pendant leurs cinq premières années de résidence.

La Cour constitutionnelle a jugé que ces deux mesures étaient illégales. Dans le premier cas, la Cour a estimé que les aides doivent être proportionnelles à la taille du foyer, même s'il est possible que l'augmentation soit dégressive lorsque le foyer est plus grand. Quant à la seconde, elle a estimé que la durée de résidence ne représentait pas un critère objectif, justifiant d'un montant moindre. La Cour a cependant reconnu comme valide l'exclusion des réfugié·es bénéficiant du droit d'asile du dispositif de la sécurité minimale <sup>9</sup>.

Face à cette demi-défaite des gouvernements les plus xénophobes, le gouvernement fédéral a repris la main en mai 2018 pour proposer une nouvelle loi

---

8. Le traité entre les États et la fédération est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2010. Les États avaient cependant jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2011 pour mettre en place le nouveau système. 2012 est donc la première année connue statistiquement et l'année 2011 est une année blanche statistiquement (Pratscher, 2017).

9. Voir par exemple la décision de la Cour constitutionnelle concernant la loi sur la sécurité sociale du Burgenland, [https://www.vfgh.gv.at/medien/Verfassungsgerichtshof\\_leitet\\_Pruefung\\_der\\_burgenlaen.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/Verfassungsgerichtshof_leitet_Pruefung_der_burgenlaen.de.php).

fédérale sur la sécurité minimale <sup>10</sup>. La réforme proposée s'articule autour de trois grands axes que l'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB, Confédération autrichienne des syndicats) résume par la formule « Coupe et plafonnement » (« *Kürzung und Deckelung* »), à laquelle on peut ajouter « exclusion ». La loi proposée par le gouvernement vise en effet :

- à réduire les aides pour l'ensemble de la population ;
- à transformer les standards fédéraux en maxima que ne pourront plus dépasser les États les plus progressistes ;
- à durcir les conditions d'accès pour les étrangers et les étrangères tout en évitant la censure de la Cour constitutionnelle.

La conclusion d'un nouvel accord demeure cependant lointaine en raison de désaccords entre les parties, que ce soit entre les États fédérés et la fédération, les États entre eux, et notamment entre la majorité des États et celui de Vienne qui refuse pour l'heure le durcissement des conditions pour les réfugiées et les coupes dans le budget (Fink, 2017).

### **La suppression de l'aide d'urgence, un tournant**

En attendant que ces désaccords soient réglés, par la négociation ou un passage en force (voir *infra*), le gouvernement a déjà annoncé son intention de supprimer l'aide d'urgence. Théoriquement, celle-ci étant gérée par le SMT et assise sur une cotisation obligatoire, les partenaires sociaux devraient avoir leur mot à dire. Le passage en force de la loi autorisant la journée de 12 heures a cependant montré que la Constitution autrichienne offrait des ressources jusqu'ici

inemployées pour contourner les partenaires sociaux (Guillas-Cavan, 2018). Le gouvernement propose d'ailleurs une réduction des sièges occupés par ces derniers au conseil d'administration du SMT pour donner la majorité absolue au gouvernement <sup>11</sup>.

Pour les plus pauvres des Autrichiennes et Autrichiens, la suppression de cette aide ne changera pas grand-chose : en effet, au lieu de recevoir l'aide d'urgence et un complément de la sécurité minimale, l'ensemble du revenu minimum proviendra de cette dernière. Pour les chômeurs et les chômeuses de longue durée qui bénéficient d'une aide d'urgence supérieure à la sécurité minimale, cela représente une coupe qui peut être substantielle. En effet, l'aide d'urgence, renouvelable indéfiniment, correspond à 92 % du montant de l'allocation chômage qui se termine. Selon la durée de cotisation et le salaire d'origine, celle-ci peut être plus importante que la sécurité minimale.

### **Face aux réticences de certains États, un coup de force constitutionnel en préparation ?**

Face à l'opposition de certains États, alors que l'unanimité est requise pour que soit conclu un nouveau traité entre les États et la fédération qui transfère une compétence des premiers à la seconde, le gouvernement semble vouloir avancer vite. Le ministre de la Constitution, de la Réforme, de la Déréglementation et de la Justice, Josef Moser, a annoncé que sera prochainement présentée une réforme de la Constitution et notamment de son article 12 qui règle les compétences exclusives de la fédération et des États afin

10. G. John, « Was die neue, härtere Mindestsicherung bringt? », *Der Standard*, 28. Mai 2018, <https://goo.gl/DE7NKp>.

11. L. Stefan, « Hartinger-Klein: AMS nicht zuständig für soziale Integration », *Der Standard*, 29. März 2018, <https://goo.gl/E3Fyhv>.

## AUTRICHE

de transférer au niveau fédéral la sécurité minimale <sup>12</sup>.

Dans le projet de réforme du gouvernement fédéral, la gestion de la sécurité minimale restera cependant dans les mains des États fédérés. Dans une perversion totale de la logique actuelle, les prescriptions du gouvernement fédéral ne seront cependant plus des minima que doivent assurer les États, mais des maxima <sup>13</sup>. Cette proposition a l'avantage pour le gouvernement d'éviter de confier la gestion de la sécurité minimale au SMT, instance tripartite et de verrouiller toute future réforme.

Pour modifier la Constitution, il manque cependant neuf voix à la coalition au pouvoir. Favorable de longue date à un transfert au niveau fédéral de la sécurité minimale, le SPÖ s'est dit prêt à discuter, mais il ne votera pas le projet du gouvernement en l'état <sup>14</sup>. Le petit parti

libéral NEOS (Das neue Österreich und Liberales Forum, La nouvelle Autriche et Forum libéral), qui détient dix sièges au Conseil national, s'est aussi dit ouvert au dialogue, mais pas sur les bases d'un texte à la constitutionnalité douteuse.

### **Les principales cibles des réformes proposées : les couples avec enfants et les étrangers**

En termes de contenu, la proposition de réforme de la sécurité minimale évoque d'importantes baisses des standards fédéraux pour la majorité des bénéficiaires. Ces baisses concernent notamment les couples avec plus de deux enfants (tableau 6). Cela représente un basculement dans la politique sociale autrichienne, traditionnellement nataliste et favorable aux familles nombreuses (Math *et al.*, 2008). La réforme proposée rendrait la sécurité minimale

**Tableau 6. Montants et variations des standards fédéraux proposés par le gouvernement ÖVP-FPÖ**

En euros

Type de foyers	Montants	Variations
Personne seule	863	0
Parent isolé avec 1 enfant	1 078	+87
Parent isolé avec 2 enfants	1 207	+100
Parent isolé avec 3 enfants	1 250	-56
Parent isolé avec 4 enfants	1 293	-178
Couple sans enfant	1 208	-86
Couple avec 1 enfant	1 425	-4
Couple avec 2 enfants	1 552	-21
Couple avec 3 enfants	1 595	-172
Couple avec 4 enfants	1 638	-250

Source : calculs de l'auteur à partir de l'analyse du projet de loi réalisée par la Chambre des travailleurs, [https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Mindestsicherung\\_Anderl\\_mahnt\\_mehr\\_Sorgfalt\\_ein.html](https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Mindestsicherung_Anderl_mahnt_mehr_Sorgfalt_ein.html).

12. M.-T. Egyed, « Moser will Mindestsicherung in den Bund holen », *Der Standard*, 23. Juli 2018, p. 5.

13. G. John, *op. cit.*

14. K. Mittelstaedt, T. Neuhold, G. Oswald, « Föderalismusreform: Länder fühlen sich von Moser übergangen », *Der Standard*, 24. Juli 2018, <https://derstandard.at/2000083989079/>.

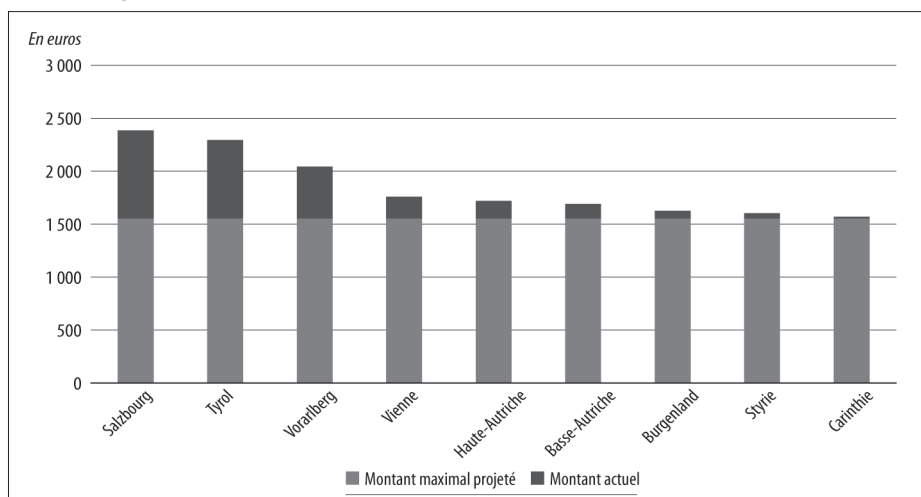
fortement dégressive en fonction du nombre d'enfants, répondant au préjugé que les grandes familles sont issues de l'immigration.

Contrairement aux dispositions des lois sur la sécurité minimale des États du Burgenland, de Basse et de Haute-Autriche que la Cour constitutionnelle a annulées, le projet de loi fédéral ne plafonne pas le montant des allocations, mais, en les rendant très dégressives, celles-ci n'augmentent plus guère au-delà de 1 500 euros. En effet, dans le projet du gouvernement, si le premier enfant accroît l'allocation de base de 25 % et le deuxième de 15 %, les enfants à partir du troisième n'augmentent l'allocation que de 5 %.

Si le projet ne plafonne pas le montant théorique des standards fédéraux, il entend cependant plafonner les minima sociaux que peuvent mettre en œuvre les États fédérés, ce qui représentera une coupe mensuelle allant de 17 euros en Carinthie à 832 euros dans l'État de Salzbourg (207 euros à Vienne) pour un couple avec deux enfants (graphique 2).

Les différentes chambres de travailleurs se sont dit opposées à la réforme proposée par le gouvernement<sup>15</sup>. Elles sont pourtant favorables de longue date au transfert au niveau fédéral de la sécurité minimale et avaient soutenu le traité de 2010 quoiqu'en formulant quelques réserves à son encontre et notamment sur le fait que les standards

**Graphique 2. Maximum fédéral prévu par rapport aux aides actuellement en vigueur dans les différents États pour un couple avec deux enfants**



Lecture : si la réforme est votée en l'état, le montant maximum que pourront offrir les États pour un couple avec deux enfants sera de 1552 euros. Les minima sont à l'heure actuelle supérieurs dans tous les États. Ces nouveaux standards représenteront donc une perte allant de 17 euros en Carinthie à 832 euros dans l'État de Salzbourg pour un tel foyer.

Source : Calcul de l'organisation non gouvernementale SOS-Mitmensch, <https://www2.sosmitmensch.at/25-antworten-zur-mindestsicherung-neu>.

15. D. Etzelstorfer, « Regierung gefährdet Schutz und Hilfe für die Schwächsten der Gesellschaft », *A&W Blog*, 13. Juli 2018, <https://awblog.at/mindestsicherung-neu/>.

fédéraux demeuraient inférieurs au seuil de pauvreté <sup>16</sup>.

Quant à l'ÖGB, elle a dit son opposition dès l'annonce du projet par le gouvernement fédéral. Sa critique porte cependant davantage sur la suppression de l'aide d'urgence qui implique que les chômeurs et chômeuses en fin de droit soient directement pris en charge par la sécurité minimale. Lors de son congrès en juin 2018, l'ensemble des groupes politiques composant la confédération, y compris le groupe des syndicalistes chrétiens, proche de l'ÖVP, se sont dits opposés à la suppression de l'aide d'urgence. Le secrétaire de l'ÖGB, Bernhard Achitz, dénonce quant à lui l'introduction d'un « système à la Hartz IV, sous le prétexte de ne couper les aides qu'aux étrangers » <sup>17</sup>.

Les populations immigrées seraient quant à elles encore plus touchées. En effet, dans l'espoir d'éviter la censure pour discrimination de la Cour constitutionnelle, le gouvernement a renoncé à intégrer une durée obligatoire de résidence pour pouvoir percevoir ces allocations et introduit à la place un critère de maîtrise linguistique. Dans le cas où le niveau d'allemand serait inférieur au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues (soit un niveau dit seuil permettant d'exprimer son opinion sur des sujets familiers) ou le niveau d'anglais inférieur au niveau C1 (niveau dit autonome permettant de s'exprimer spontanément ou couramment), le montant de l'allocation serait réduit de 300 euros pour une personne seule et de

600 euros pour un couple. Cette mesure est proposée autant pour les réfugiés que pour les ressortissantes et ressortissants de l'Union européenne vivant en Autriche <sup>18</sup>. L'ÖGB dénonce l'hypocrisie du gouvernement qui coupe les subventions aux structures proposant des cours d'allemand aux réfugiés, mais exige d'eux une bonne maîtrise de la langue allemande pour pouvoir bénéficier de l'ensemble de l'allocation de sécurité minimale <sup>19</sup>.

Il demeure en outre incertain que cette mesure soit conforme au droit européen. En effet, aussi bien la partie qui concerne les citoyennes et citoyens d'autres États de l'Union que celle qui concerne les réfugiés peuvent être vues comme une entrave à la libre-circulation. Pour ces derniers, la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 dispose ainsi que « les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l'assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats. »

---

### Conclusion

Il ressort de cette présentation des dix ans de réforme qu'a connus le système de revenu minimum autrichien une tendance à la fédéralisation de l'aide sociale. À la différence de la réforme de 2010 qui prévoyait de transférer la gestion de la sécurité minimale aux instances tripartites nationales, la fédéralisation qu'entend

---

16. J. Kalliauer, E. Stummer, D. Tamesberger, « Mindestsicherung bringt Verbesserungen, beseitigt aber die Armut nicht », Communiqué de presse, 1. August 2011, <https://goo.gl/8mvaGX>.

17. B. Achitz, « Regierung öffnet den Weg Richtung Hartz IV », Communiqué de presse de l'ÖGB, 28. Mai 2018, <https://goo.gl/cBz3GG>.

18. G. John, *op. cit.*

19. « Mindestsicherung – Kritik aus Kärnten und dem ÖGB », 28. Mai 2018, *Tiroler Tageszeitung*, <https://www.tt.com/ticker/14409034/mindestsicherung-kritik-aus-kaernten-und-dem-oegb>.

imposer le gouvernement actuel est aussi une étatisation. Comme lors de la réforme du temps de travail, la libéralisation passe par une affirmation autoritaire de l'État au détriment des partenaires sociaux et des institutions corporatistes (Guillas-Cavan, 2018).

La formule employée par le secrétaire de l'ÖGB, Bernhard Achitz, d'une réforme « allant dans le sens d'un système à la Hartz IV » est largement un épouvantail rhétorique car le système proposé par le gouvernement est très différent de ce qui se fait en Allemagne. Il n'en demeure pas moins que la réforme proposée diminue sensiblement les montants auxquels auront droit les allocataires à l'avenir. Elle met surtout fin à une spécificité du système de protection sociale de base autrichien : la mal-nommée aide d'urgence. En dépit de son nom, celle-ci peut être accordée à long terme et offrir des niveaux d'allocation importants. Dans la conception traditionnelle du système autrichien de revenu minimum, l'assistance sociale devenue sécurité minimale est le « second filet de sécurité », qui concerne les personnes n'ayant pas ou peu cotisé. La sécurité minimale deviendrait alors le seul dispositif pour les chômeurs et chômeuses en fin de droit.

### Sources :

Dimmel N. (2009), « Sozialhilfepolitik – Welfare to Work. Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik? » *Kurswechsel*, n° 4, p. 35-45, [http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/2009\\_4\\_035-45.pdf](http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/2009_4_035-45.pdf).

Dimmel N., Pfeil W. J. (2009), « Armutsbekämpfung durch Transferleistungen », in Dimmel N., Heitzmann K., Schenk M. (eds.), *Handbuch Armut in Österreich*, Innsbruck, Studien Verlag, p. 464-511.

Dufour C. (2008), « Autriche : l'opulente Autriche, le salaire minimum et la pauvreté », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 111, mars, p. 37-42, <https://goo.gl/SSJyKf>.

Empter S., Frick F. (eds.) (1999), *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Fink M. (2008), *Mindesteinkommensysteme. Eine Analyse der nationalen Politikmaßnahmen*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, April.

Fink M. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Austria*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, October, <https://goo.gl/TRtj9a>.

Fink M. (2017), « Austrian Federal Provinces Have Started Altering Minimum Income Schemes », *ESPN Flash Report*, n° 2017/58, July, <https://goo.gl/BzahTr>.

Fuchs M. (2009), « Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe », in Dimmel N., Heitzmann K., Schenk M. (eds.), *Handbuch Armut in Österreich*, Innsbruck, Studien Verlag, p. 290-301.

Guillas-Cavan K. (2018), « Autriche : la loi sur la journée de travail de 12 heures : cap au pire ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 27-37, <https://goo.gl/PX3aSv>.

Kargl M., Rybaczek-Schwarz R. (2017), *EMIN Context Report Austria – Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, May, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin2-context-report-austria-20171.pdf>.

Math A., Fagnani J., Meilland C. (2008), *Comparaison européenne des aides aux familles*, IRES, Rapport remis à la Caisse nationale des allocations familiales, août, <https://goo.gl/hL5kew>.

Peña-Casas R., Ghailani D. (2013), « Vers un revenu minimum européen », *Rapport final*, n° EESC/COMM/03/2013, contribution au groupe des travailleurs du Conseil économique et social européen, novembre, [https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/revenu-minimum\\_etude-ose\\_vfinale\\_fr.pdf](https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/revenu-minimum_etude-ose_vfinale_fr.pdf).

Pratscher K. (2012), « Sozialhilfe, behindertenhilfe und Pflegegeld der bundesländer im Jahr 2010 und in der Entwicklung seit 2000 », *Statistische Nachrichten*, n° 11, p. 893-907.

Pratscher K. (2017), *Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundes-*

## AUTRICHE

*länder 2016*, Statistik Austria, Direktion Bevölkerung/Soziales und Lebensbedingungen, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, n° BMASK-59800/0009-V/B/7/2016, Wien, <https://goo.gl/J9dEzg>.

Riesenfelder A., Bergmann N., Sorger C., Danzer L. (2014), *3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf*

*die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben*, L&R Sozial Forschung, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 10. Dezember, <https://goo.gl/yx7Y7N>.

Statistik Austria (2018), *Tabellenband EU-SILC 2017. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*, <https://goo.gl/3qU6xd>.