

Les Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale

Rapport ONPES 2014-2015

L'Union européenne a initié une réflexion sur ce que pourrait être un revenu minimum adéquat pour l'ensemble des États membres qui débouchera prochainement sur une méthodologie commune de construction de « budgets de référence ». Sans attendre ces résultats, l'ONPES a engagé une étude sur ce que signifient de tels budgets de référence dans le contexte français¹.

La méthode de construction des budgets de référence

En Europe, les expériences en matière de construction de budgets de référence ont toutes en commun de s'appuyer sur la construction d'un consensus au sein de groupes de personnes. Elles se distinguent néanmoins par le rôle respectif accordé aux experts et aux personnes associées à la définition de ces budgets. L'approche normative fait appel à des experts qui définissent le panier de biens et services utiles à la construction de ces budgets qui est ensuite validé par des groupes de consensus. Inversement, l'approche participative part des besoins identifiés par les citoyens et s'appuie sur l'expertise académique afin de dégager un consensus éclairé et argumenté. Cette approche, développée notamment par les chercheurs britanniques, a fortement inspiré les travaux menés par l'ONPES.

Le choix de l'ONPES s'est également porté sur les principes suivants :

- Les budgets de référence ont été élaborés pour des ménages vivant dans deux villes moyennes, Tours et Dijon, par des participants partageant les mêmes caractéristiques que les ménages types étudiés (les familles monoparentales discutent des besoins des familles monoparentales).
- La composition des groupes de consensus devait refléter la diversité des niveaux de vie, des diplômes, des situations professionnelles et des types de logements afin d'éviter que seules des personnes en situation de pauvreté ne se prononcent sur les budgets de référence pour une participation à la vie sociale.
- La valorisation des biens et services jugés nécessaires s'est faite sur la base des prix du secteur marchand, en considérant que l'ensemble de ces biens devaient faire l'objet d'un achat.

Le travail de construction d'un consensus s'est enfin articulé autour de quatre phases successives :

- Orientation : l'objectif de ces groupes qui initiait le processus était de faire émerger une définition de ce qu'est un revenu minimum permettant de « disposer des ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé...) mais aussi pour avoir la possibilité de participer à la vie sociale ».

¹ Pour une présentation exhaustive de cette étude, se reporter au rapport de recherche du Crédoc et de l'IRES publié conjointement avec le rapport de l'ONPES et qui rend compte des travaux menés pour le compte de l'Observatoire entre 2012 et 2014.

- Discussion : ces autres groupes devaient établir le contenu du panier de biens et de services nécessaires pour une participation à la vie sociale.
- Validation : dans un troisième temps ces groupes validaient le contenu détaillé du panier de biens issu de la phase précédente, après l'intervention des experts et la traduction monétaire du contenu de ces paniers.
- Négociation finale : les derniers groupes ont passé en revue le contenu du panier de biens et se sont interrogés sur les économies possibles en fonction des contraintes budgétaires actuelles.

Une telle démarche ne prétend pas à la normativité : une autre méthode aurait conduit à des résultats différents. Mais elle élargit le regard de l'ONPES à de nouvelles populations qui se situent entre le seuil conventionnel de pauvreté monétaire (celles dont le revenu est inférieur à 60 % du niveau de vie médian) et le montant des budgets de référence.

Le contenu des paniers de biens et services nécessaires pour une participation effective à la vie sociale

La méthode employée a consisté à parcourir, avec les groupes de consensus, les différentes pièces du logement pour déterminer les besoins s'y rattachant, certains postes étant discutés par ailleurs (loisirs, vacances, transports).

En matière de logement, les groupes ont validé le besoin de disposer d'une chambre pour chaque enfant de sexe différent (et de plus de 6 ans) et d'une chambre d'amis pour les retraités (qui pouvaient être propriétaires de leur logement, conformément à la situation moyenne de cette population).

Concernant l'alimentation, les propositions des groupes ont fait l'objet d'une expertise de la part de nutritionnistes qui ont mobilisé les enquêtes sur la consommation des Français et les recommandations publiques dans ce domaine.

L'habillement est apparu comme un marqueur de reconnaissance sociale (disposer de certains vêtements « de marque », particulièrement pour les adolescents). La possibilité d'acheter en solde a cependant été intégrée pour un tiers des articles.

Les soins et l'hygiène corporelle ont aussi témoigné d'un besoin de participation à la vie sociale.

Concernant le poste équipement de la maison, les groupes ont opté pour des produits de moyenne gamme.

En matière de transports, les groupes se sont accordés sur la nécessité de disposer d'une voiture, y compris pour une personne seule, d'occasion, de petit format ou familiale selon la configuration des ménages, afin de satisfaire les besoins en matière de déplacements professionnels ou de loisirs.

Pouvoir partir en vacances (deux semaines par an pour les actifs avec enfants, une semaine pour les retraités et les actifs sans enfant), avoir la possibilité de pratiquer des activités culturelles et sportives, prendre un repas à l'extérieur, inviter des amis, pouvoir offrir des cadeaux, a été considéré comme relevant d'un besoin minimum.

Enfin, la complexité des questions liées à la santé a rendu nécessaire l'intervention d'experts sur les possibilités offertes par le marché des assurances complémentaires à partir du moment où ce besoin ne pouvait pas être *a priori* couvert par un éventuel employeur. Les groupes ont décidé que le reste à charge en matière de santé ne devait pas dépasser 20 euros par mois et par personne.

La méthode a permis de construire pour chaque ménage type une liste précise de biens et de services jugés nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale.

Le montant des budgets de référence : entre 1 424 euros et 3 284 euros, selon le type de ménage

Globalement les budgets de référence pour une participation à la vie sociale se situent (pour un ménage logé dans le parc social) entre 1 424 euros pour une personne active seule et 3 284 euros pour un couple avec deux enfants. Les budgets de référence des retraités en couple sont légèrement supérieurs à ceux des actifs sans enfant (respectivement 2 187 euros et 1 985 euros), ce qui s'explique par le besoin d'une chambre supplémentaire pour les personnes retraitées (tableau 1).

Le budget le plus élevé après celui des couples avec deux enfants revient aux familles monoparentales (avec deux enfants). Ceci s'explique en partie par le choix fait par les groupes en matière de chambre supplémentaire.

Les budgets de référence des retraités propriétaires sont plus faibles que ceux qui résident dans le parc social ou le parc privé en raison du coût d'entretien du logement qui a été estimé par les groupes de consensus inférieur au prix de la location d'un logement de même type.

Le poste le plus important est le logement. Il représente 46 % du budget d'une personne seule retraitée locataire dans le parc privé, contre 22 % pour un couple avec deux enfants, locataire dans le parc social. Le coût du logement dans le parc social reste néanmoins important : c'est de loin le premier poste des personnes seules retraitées (37 % du budget de référence) et pour les personnes seules actives (33 %). De fait, c'est en matière de logement (et son articulation avec les dépenses de transports) que les privations risquent d'être les plus importantes, étant donné le poids important de ce poste.

L'alimentation pèse entre 14 % et 22 % du budget de référence selon les configurations familiales.

Le poste transports a un poids important dans les budgets de référence, en raison du fait que les groupes de consensus ont jugé nécessaire d'attribuer un coût de véhicule à toutes les configurations familiales y compris aux personnes seules. Il représente ainsi 21 % du budget d'une personne active seule et 17 % d'une personne seule retraitée.

On note également que, pour les familles monoparentales, le poste de la garde d'enfant ou de la cantine scolaire, compte tenu de la contrainte globale de ressources, pèse pour 10 % des besoins évalués. Comparativement avec les couples avec ou sans enfant(s), son poids important induit des restrictions sur l'habillement ou l'alimentation.

Enfin, le poste vie sociale s'élève en moyenne à 10 % environ des besoins valorisés par les groupes de consensus, voire 14 % pour un couple avec deux enfants. Cette importance s'explique par le coût engendré par les dépenses de garde d'enfants en cas de sorties, dont il a été décidé par les groupes de consensus qu'elles ne pouvaient être assumées par la seule garde familiale.

Tableau 1 : Budget de référence selon le type de poste, de configuration familiale et de logement (en euros et en %)

	Famille mono-parentale avec deux enfants *		Couple avec deux enfants**		Couple d'actifs sans enfant		Personne seule active		Couple de retraités		Personne seule retraitée	
Logement social	690	27	727	22	511	26	471	33	627	29	584	37
Logement privé	902		958		659		618		877		831	
Propriétaire	-		-		-		-		208	12	165	14
Transports	331	13	420	13	356	18	297	21	318	15	272	17
Alimentation	375	14	596	18	427	22	220	15	455	21	222	14
Vie sociale	297	11	475	14	207	10	150	11	193	9	151	10
Habillement	201	8	315	10	167	8	69	5	119	6	55	8
Équipement	176	7	218	7	122	6	112	8	122	5	118	4
Hygiène/Beauté	85	3	173	5	60	3	37	3	97	4	39	2
Garde d'enfant/cantine	270	10	99	3	-		-		-		-	
Santé	166	6	246	7	122	6	61	4	242	11	121	8
Banque	7	0	15	0	14	1	7	0	14	1	7	0
Budget total parc social	2 599	100	3 284	100	1 985	100	1 424	100	2 187	100	1 569	100
Budget total parc privé	2 830		3 515		2 133		1 571		2 437		1 816	
Total propriétaire	-		-		-		-		1 768		1 150	
Total hors logement	1 918		2 557		1 474		954		1 560		985	

Lecture : Une famille monoparentale avec deux enfants logeant dans le parc social dépense 690 euros pour le logement, soit 27 % du budget total.

*Un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans ; **Un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans.

***Le coût de la crèche varie pour les familles monoparentales en fonction de la situation de logement qui affecte le montant du budget total retenu pour le calcul de ce poste.

Les chiffres en pourcentage rapportent le montant du poste sur le total du budget de référence pour un ménage habitant dans un logement social.

Sources : Budgets de référence ONPES, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

Les familles monoparentales et les retraités vivant seuls sont les plus touchés par des risques élevés de restrictions

Les budgets de référence ne qualifient pas des populations en situation de pauvreté. Par contre, ils mettent au jour des populations qui, sans être pauvres, sont en situation financière tendue et qui ne disposent pas de tous les moyens nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale.

Ainsi, les familles monoparentales avec enfants sont soit pauvres monétairement (55 %), soit disposent de moyens insuffisants pour vivre décemment (40 %). D'autre part, les personnes retraitées seules sont en situation certes moins lourde mais néanmoins très préoccupante puisque 14 % sont pauvres monétairement et 45 % d'entre elles sont en risque de restrictions.

À l'inverse, seuls 12 % des couples d'actifs sans enfant sont dans cette situation (5 % sont sous le seuil de pauvreté monétaire et 7 % entre ce seuil et le budget de référence). Il s'agit de la catégorie la moins en difficulté. Entre ces deux situations extrêmes, on trouve les couples de retraités, ceux avec deux enfants (du moins pour les âges retenus) et les personnes seules actives qui sont dans une situation moins défavorable (tableau 2).

Tableau 2 : Part des ménages selon leur situation de pauvreté monétaire ou de restriction budgétaire

	Nombre de ménages par type de catégories	% de ménages dont le niveau de vie est inférieur ou égal au seuil de pauvreté	% de ménages dont le niveau de vie est situé entre le seuil de pauvreté et le budget de référence	% de ménages dont le niveau de vie est supérieur au budget de référence	Total
Couple d'actifs sans enfant	2 394 654	5	7	88	100
Couple avec deux enfants**	111 826	12	24	64	100
Couple de retraités	3 134 253	4	28	68	100
Famille monoparentale avec deux enfants*	57 967	55	40	5	100
Personne seule active	4 528 167	15	25	60	100
Personne seule retraitée	4 020 030	14	45	41	100

* 2 enfants dont le plus jeune a moins de 3 ans ; ** Un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans ; *** y.c. les ménages déclarant un revenu négatif ; y.c. les ménages dont la personne de référence est un étudiant.

Sources : ERFS 2011 - euros 2011.

Lecture : 15 % des personnes seules actives disposent d'un niveau de vie qui est égal ou inférieur au seuil de pauvreté monétaire soit 997 euros en 2011, 25 % disposent de revenus situés entre ce seuil et le montant du budget de référence soit 1 424 euros, et 60 % d'un niveau de vie supérieur à ce montant.

Le rôle des services publics et de l'entraide sociale ou familiale pour une participation effective à la vie sociale

Comme indiqué plus haut, la satisfaction des besoins est assurée selon la méthode choisie par des biens acquis sur le marché. Cependant, ces besoins pourraient être satisfaits par d'autres canaux que le secteur marchand : solidarités privées (famille, association...), occasion, troc, partage des biens avec des membres de la famille ou des proches, mais également par le rôle accru des services publics (logement, transports, santé, culture, sport...) dont le recours pourrait abaisser les montants de ces budgets. On pense également au rôle des entreprises dans la satisfaction de certains besoins (chèques vacances, chèques déjeuner, aides sociales à la garde d'enfants...).

Des montants confirmés par l'opinion des ménages

L'enquête barométrique de la DREES sur l'opinion des Français sur la santé, la protection sociale et les inégalités² et celle de l'INSEE³ sur les ressources et les conditions de vie permettent d'estimer par d'autres méthodes les budgets dont devrait disposer un ménage au minimum pour vivre. Ces deux méthodes aboutissent à des résultats très proches de ceux de l'ONPES : 1 490 euros en moyenne pour la DREES contre 1 424 euros (logement social) par la méthode du consensus. Le tableau 3 montre également une forte proximité entre les résultats obtenus par la méthode du consensus et par l'enquête de l'INSEE.

Tableau 3 : Montant moyen considéré comme nécessaire pour « joindre les deux bouts » par les Français interrogés pour l'enquête SRCV 2011, comparé aux budgets de référence ONPES pour certaines configurations familiales

	Personne seule *	Couple sans enfant	Couple + 2 enfants **	Famille monoparentale 2 enfants***
Montant considéré (en moyenne) comme nécessaire pour "joindre les deux bouts" SRCV	1 574	2 597	3 266	2 079
Budget de référence (logement social)	1 424	1 985	3 284	2 599

* Pour le budget de référence des personnes seules, on a retenu la situation (majoritaire) des actifs ; **Garçon de 11-14 ans et fille de 15-17 ans pour le budget de référence ; ***Garçon de 0-2 ans et fille de 3-10 ans pour le budget de référence.

Lecture : Les personnes seules déclarent avoir besoin en moyenne de 1 574 euros par mois pour joindre les deux bouts selon l'enquête SRCV, qui se comparent à une estimation de 1424 euros pour le budget de référence du même type de famille logée en parc social.

L'apport des budgets de référence pour la connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Budgets de référence et minima sociaux

Globalement, le montant du RSA socle (après prise en compte des aides au logement) couvre entre 45 % et 65 % des besoins recensés par l'ONPES. Ce taux est plus élevé pour les familles monoparentales (de l'ordre de 55 %) que pour les couples avec enfants (moins de 50 %), et pour les retraités, isolés ou en couple (environ 60 %) que pour les actifs (50 % environ).

² L'enquête de la DREES interroge sur « le montant dont doit disposer un individu au minimum pour vivre par mois ».

³ L'INSEE mesure « le revenu mensuel minimal dont [le ménage de l'enquêté] doit absolument disposer pour pouvoir simplement joindre les deux bouts, c'est-à-dire subvenir aux dépenses courantes ».

Cependant, les budgets de référence ne sont pas directement comparables à des minima sociaux, ceux-ci n'ayant pas vocation à se substituer à des revenus d'activité. En revanche, ils font ressortir que les besoins matériels insatisfaits des ménages d'âge actif en situation précaire, dans une période de croissance durablement ralentie et de pénurie d'emplois à temps plein, restent élevés. Cela justifie *a fortiori* la requête souvent exprimée par le CNLE d'une réévaluation, à tout le moins, de ces minima afin que le retard ne s'accroisse pas vis-à-vis des familles dont les adultes sont sans emploi.

Au-delà de ce qui peut être assumé par les réseaux de solidarité privée (familiaux ou associatifs) dont on perçoit les atouts, mais aussi les limites pour se substituer à l'action publique, un meilleur accès à des services publics de qualité (en matière de transports, de santé, d'accueil des jeunes enfants ou de logement social) constitue en tout état de cause un levier essentiel pour satisfaire les besoins nécessaires à une participation effective à la vie sociale. Ainsi dans le cas des familles constituées d'un couple avec deux enfants, l'ensemble des dépenses consacrées au logement, aux transports, à la santé, aux gardes d'enfants et cantines scolaires, tous services fortement influencés par l'offre publique, représentent-ils entre 43 et 45 % du budget de référence total.

Une meilleure connaissance de la pauvreté non monétaire

Depuis de nombreuses années, on constate une évolution divergente des indicateurs qui mesurent la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie, les premiers ayant tendance à augmenter depuis le milieu des années 2000, alors que les seconds baissent y compris pour les déciles de revenu les plus bas. De ce point de vue, l'étude des contenus des paniers de biens construits selon la méthode des budgets de référence pourrait être utile pour avancer dans la compréhension de ces évolutions.

De même les budgets de référence pourraient renseigner sur les populations qui sont entre le seuil de pauvreté monétaire et le revenu médian, et dont on peut penser que les restrictions qu'elles connaissent les apparentent aux populations qui sont à la fois pauvres monétairement et pauvres en conditions de vie.

Approfondir la notion d'exclusion sociale

La méthode des budgets de référence pourrait aussi offrir une voie d'exploration de ce qui est désigné comme « exclusion sociale ». Par définition, les familles dont les moyens (ressources financières et autres ressources) sont situés sous ces budgets sont susceptibles de renoncer à des biens et services considérés comme nécessaires pour une participation effective à la vie sociale. Autrement dit, elles peuvent éprouver à des degrés divers une difficulté de participation, voire un sentiment d'exclusion. Au-dessus des seuils de pauvreté monétaire, et en deçà des budgets de référence, se situe en effet une fraction non négligeable des familles qui, sans être pauvres, éprouvent à des degrés divers des manques ou des privations.

Un regard complémentaire pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

De nombreuses collectivités ont recours à des budgets types pour organiser leurs interventions sociales dans l'élaboration des grilles de tarification des services (cantine, transports, culture). Si les budgets de référence ne qualifient pas spécifiquement ces populations utilisatrices de services des caisses d'allocations familiales (CAF), des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou des associations, ils devraient être utiles pour cerner des populations aux marges supérieures de la pauvreté monétaire ou en situation de plus ou moins grande restriction financière.

Conclusion

La production régulière d'indicateurs statistiques issus d'enquêtes ou de fichiers administratifs demeure une voie essentielle pour connaître les multiples facettes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans notre pays. Avec les budgets de référence, l'ONPES explore une voie qualitative nouvelle pour tenter d'apprécier les manques ou les privations au regard d'une estimation des besoins nécessaires à une participation effective à la vie sociale. Cette démarche a permis de gagner en richesse d'information et de s'affranchir du caractère arbitraire du choix des seuils. Mais elle a rencontré d'autres limites : choix des territoires, des types de famille, hypothèse conventionnelle sur le mode d'accès aux biens et services jugés nécessaires.

La méthode a cependant permis d'explorer un ensemble de situations dans lesquelles, soit par manque de ressources soit par manque d'appuis familiaux ou de voisinage, soit encore par indisponibilité d'accès aux services de base essentiels, une famille ou une personne seule est conduite à renoncer à certains biens et services pourtant jugés nécessaires pour vivre décemment.

Les situations qui apparaissent à la lumière de ce nouvel éclairage concernent au premier chef des familles très modestes appartenant aux deux premiers déciles de revenus. Mais elles touchent aussi une part non négligeable de familles dont les niveaux de vie se situent entre le troisième et le cinquième décile de revenus. Ces familles, pour beaucoup d'entre elles, n'ont pas le sentiment d'être pauvres. Elles ne le sont d'ailleurs pas du point de vue des seuils conventionnels de pauvreté monétaire. Elles connaissent cependant à des degrés divers des restrictions, importantes ou minimes, passagères ou durables, mais qui pèsent sur leur capacité à occuper toute leur place dans la vie sociale. Ce sont les familles monoparentales, les couples avec enfants, ou encore les personnes âgées isolées qui sont les plus exposées à de telles restrictions.