

QUALITÉ DES SOURCES

Les budgets de référence : une « nouvelle » question sociale ?

Qu'est-ce qu'être pauvre ? Si l'économie s'est donné des outils pour mesurer un seuil de pauvreté, elle a souvent laissé de côté la question concrète de budget minimum dont il faut disposer pour vivre et être ainsi partie prenante de la société. C'est à cette deuxième question que viennent répondre les budgets de référence.

PIERRE CONCIALDI, économiste, chercheur à l'Ires

En mars 2015, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) a publié un rapport sur les budgets de référence^[1]. Ce rapport propose une méthode d'évaluation des besoins des ménages. Il fournit pour différentes familles types la liste des biens et services nécessaires au minimum aujourd'hui pour participer à la vie sociale, ainsi que le montant monétaire de ce budget. C'est le fruit d'un travail qui s'est étalé sur un peu plus de deux ans et qui mobilise une méthodologie peu employée jusqu'à présent par les chercheurs en sciences sociales. L'objet de cette note est de présenter les principales options méthodologiques retenues dans ce travail ainsi que les résultats obtenus, puis de discuter les principaux usages qui peuvent être faits de ce nouvel indicateur.

Les réflexions de l'Onpes s'inscrivent dans le prolongement de celles menées au niveau européen

et visant à définir un « revenu minimum adéquat ». La définition d'un tel revenu nécessite d'effectuer des choix normatifs, ce qui soulève une question à laquelle les indicateurs usuels – par exemple en termes de pauvreté monétaire – n'apportent pas de réponse satisfaisante en raison de leur caractère purement conventionnel. La construction des budgets de référence a pour ambition de surmonter autant que possible cette difficulté en proposant une démarche qui permet d'apporter une validation sociale à ce type d'indicateurs. Cette démarche essaye de tirer le meilleur parti de l'expertise citoyenne – à travers la délibération organisée au sein de groupes de consensus – et des normes existantes, que celles-ci soient de nature législative, réglementaire, ou qu'elles s'appuient sur des recommandations de nature scientifique.

L'objectif des budgets de référence construits par l'Onpes n'est pas de se substituer aux seuils statistiques

usuels de pauvreté monétaire. Les seuils de pauvreté visent à définir un seuil au-dessous duquel les ménages ont de forts risques de connaître des privations importantes dans leur vie quotidienne. Par contraste, les budgets de référence définissent un seuil au-dessus duquel on peut raisonnablement supposer que les ménages ont la capacité de participer effectivement à la vie sociale sans risque de connaître d'importantes privations. On peut dire, en résumé, que les seuils de pauvreté définissent des seuils d'exclusion sociale, tandis que les budgets de référence visent à établir un seuil minimum d'inclusion sociale.

L'écart entre ces deux seuils n'est pas mince, comme l'illustrent différentes enquêtes menées auprès des ménages. Lorsque l'on demande à ces derniers quel est « le niveau de revenu au-dessous duquel un individu peut être considéré comme pauvre », le résultat est voisin de 1 100 euros par mois pour ●●●

NOTE DE CHANTIERS

DÉCEMBRE 2015

[1] « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », Onpes, 2015. Ce rapport ainsi que le rapport complet de recherche réalisé conjointement par le Crédoc et l'Ires sont disponibles sur le site de l'Onpes www.onpes.gouv.fr

●●● une personne seule ^[2]. En revanche, lorsque ces mêmes ménages sont interrogés sur « le revenu nécessaire pour vivre » ou « le revenu minimum nécessaire pour joindre les deux bouts », leur réponse varie de 1 490 à 1 574 euros, soit un écart de l'ordre de 35 % à 40 %. Cet écart signale l'existence d'une zone grise où l'on trouve des ménages qui ne sont ni pauvres – au sens purement statistique du terme –, ni véritablement inclus dans la société et susceptibles de connaître des risques élevés de restrictions. On pourrait, assez légitimement, qualifier ces ménages de « précaires ».

En résumé, les budgets de référence de l'Onpes sont novateurs d'un double point de vue. Par leur objectif, tout d'abord, qui consiste à évaluer le budget nécessaire pour une participation effective à la vie sociale. Et, ensuite, par leur méthodologie qui apporte une validation sociale à cet indicateur.

1 LA MÉTHODOLOGIE EN BREF

La construction de budgets types – on reprend ici l'appellation générique la moins susceptible de débats – a une longue tradition dans la recherche en sciences sociales, que ce soit en France ou au Royaume-Uni, pour ne prendre que ces deux exemples. Pendant très longtemps, le point commun de tous ces travaux a été de s'appuyer principalement sur l'observation directe des comportements de consommation des ménages (ou de certaines catégories de ménages) pour élaborer ces budgets types. La notion de budget de référence que l'on emploie ici – malgré le caractère encore relativement instable de ce vocabulaire – désigne une démarche différente qui s'appuie sur deux sources d'information ou d'expertise : celle des citoyens « experts des besoins » et celles des spécialistes de certains domaines de consommation, ces informations étant éclairées par les repères sta-

tistiques disponibles sur les comportements réels de consommation des ménages.

La démarche mise en œuvre par l'Onpes est présentée de façon synthétique dans le schéma 1 (voir page 3). On y distingue quatre « étapes » (signalées sur le schéma par des ellipses) qui correspondent aux différents moments au cours desquels des groupes de citoyens de huit à dix personnes sont réunis pour discuter du contenu du panier de biens et services nécessaire pour

LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE DE L'ONPES SONT NOVATEURS PAR LEUR OBJECTIF ET LEUR MÉTHODOLOGIE

participer à la vie sociale. Entre chacune de ces étapes, les résultats des groupes font l'objet d'un examen par les experts ainsi que par les membres du comité de pilotage (moments signalés par des rectangles). Cet examen a pour but de renvoyer aux groupes suivants un certain nombre de remarques permettant d'éclairer les choix des groupes de consensus, lesquels restent maîtres de leur décision finale. La durée des réunions de groupe est de trois à six heures selon les étapes.

Dans les groupes d'orientation (étape 1), trois groupes sont constitués (actifs sans enfant, actifs avec enfants, retraités). L'objectif est de présenter la finalité de l'étude aux participants et de recueillir leurs réactions par rapport à différentes définitions ou approches de la notion de « niveau de vie minimum décent », afin d'élaborer une définition consensuelle. A l'issue de ces réunions, le comité de pilotage a élaboré avec le Crédoc et l'Ires une définition générale reprise des discussions des groupes de consensus afin de préciser l'objectif assigné

aux groupes dans l'élaboration d'un panier de biens et services permettant d'avoir un niveau de vie minimum décent. Cet objectif a été défini de la façon suivante : « *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.* » Cette définition a ensuite été présentée dans toutes les réunions des groupes de consensus.

Ces groupes ont discuté le contenu du panier de biens et services minimum nécessaire pour les six familles types retenues par l'Onpes, à savoir : actif isolé, couple d'actifs sans enfant, famille monoparentale avec deux enfants (un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans), couple d'actifs avec deux enfants (un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans), retraité isolé, couple de retraités.

Cette discussion a été organisée de la façon suivante. On commence (étape 2) par constituer des groupes qui discutent des besoins d'individus caractérisés par leur âge, leur sexe et leur situation familiale. Les participants ont les mêmes caractéristiques que celles des personnes dont ils discutent les besoins (15 groupes). A l'étape 3, les paniers individuels de biens et services définis à l'étape précédente sont examinés par des groupes mixtes qui ne sont plus différenciés que par leur âge et leur situation familiale (10 groupes). Dans la dernière phase (étape 4), les participants examinent non plus des paniers individuels de biens et services, mais les paniers des différentes familles types. A ce stade, trois groupes sont constitués (actifs sans enfant, actifs avec enfants, retraités). Cette démarche « ascendante » part ainsi de l'examen des besoins individuels pour « remonter » ensuite vers la définition des paniers de biens et services des diverses familles

[2] Selon le sondage régulièrement réalisé par l'Ipsos pour le Secours populaire. On observera que cette réponse est supérieure au seuil de pauvreté monétaire à 60 % qui était la même année (2013) évalué à 1 000 euros par l'Insee.

[3] Voir note 1.

[4] Le lecteur intéressé trouvera une discussion de ces points clés dans l'article suivant : Pierre Concialdi, « Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté », *La Revue de l'Ires*, N°82, 2014/3.

[5] C'est ce qu'avaient montré, notamment, les travaux pionniers de Charles Booth et Seebohm Rowntree au début du siècle dernier.

types, selon un processus qui permet de croiser plusieurs regards.

Compte tenu du poids des dépenses de logement dans le budget des ménages et de leur grande variabilité selon les territoires, l'Onpes a fait le choix de construire des budgets pour des villes moyennes. Deux villes ont été sélectionnées à cet effet, Tours et Dijon. Afin de tester la sensibilité des résultats des discussions de groupe à la localisation géographique (notamment pour certains postes comme les transports), il a été décidé de permuter les groupes de consensus entre ces deux villes entre les étapes 2 et 3 et de « croiser » les regards sous l'angle spécifique de la territorialité.

2 QUELQUES POINTS CLÉS

Cette très brève description de la méthodologie déployée pour construire les budgets de référence ne peut guère rendre compte de la variété des choix méthodologiques qui ont été opérés tout au long de ce processus. Le rapport de recherche qui a servi de support à l'élaboration du rapport de l'Onpes détaille ces choix et en explicite les fondements^[3]. On peut néanmoins identifier quelques points clés qui distinguent la démarche de l'Onpes d'approches voisines développées dans d'autres pays européens^[4].

Comme on l'a souligné en introduction, l'objectif de l'étude Onpes est de bâtir un consensus concernant les biens et services nécessaires pour une participation effective à la vie sociale. Cet objectif se distingue, par exemple, de celui des chercheurs néerlandais qui était explicitement de valider les seuils usuels de pauvreté. Il en découle quelques choix méthodologiques que l'on peut brièvement illustrer.

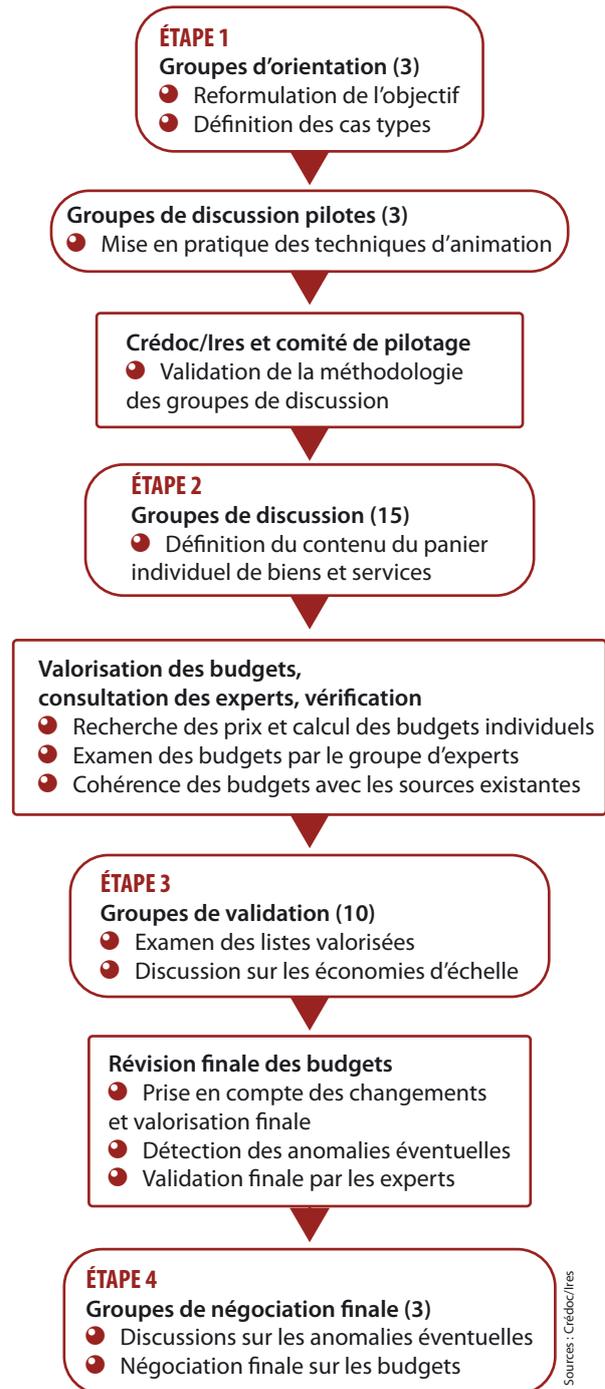
Une première différence importante concerne le poids relatif accordé à l'expertise citoyenne, d'une part, et aux avis d'experts ou aux

normes et repères existants, d'autre part. Le choix effectué par l'Onpes, à la suite du travail pionnier des chercheurs britanniques, a été d'accorder la priorité à la parole citoyenne : les participants aux groupes de consensus sont ainsi considérés comme des « experts des besoins ».

Par contraste, aux Pays-Bas, les participants discutent une liste préétablie par des « experts », ce qui limite fortement leur marge de discussion et leur capacité d'intervention. Cette dernière approche peut être critiquée pour deux raisons principales. Premièrement, parce qu'il existe toujours une dimension sociale dans la façon dont chaque besoin est satisfait à une époque donnée dans une société donnée, même pour les besoins que l'on peut considérer comme les plus élémentaires^[5]. Aucun expert ne peut prétendre, mieux que des groupes de citoyens, définir ces normes sociales. Deuxièmement, parce que les modes d'accès aux biens et services ainsi que les savoir-faire et savoir-être nécessaires pour en tirer le meilleur parti ne peuvent être postulés a priori et dépendent, dans une large mesure, des conditions concrètes d'existence et des contraintes de tous ordres (professionnelles, familiales...) qui pèsent sur les individus, ce qui justifie de donner à ces derniers une expression prioritaire.

De ce premier choix en découle un autre qui consiste à réunir au début du processus (étape 2) des individus qui ont les mêmes caractéristiques que ceux dont ils discutent les besoins. Les actifs célibataires hommes discutent des besoins des actifs célibataires hommes, les femmes retraitées en couple discutent des besoins des femmes retraitées en couple, etc. Quant aux besoins des enfants, ils sont discutés par les parents qui ont des enfants d'âge comparable. Au cours des étapes suivantes, la ●●●

Le schéma ci-dessous décrit succinctement le processus d'élaboration des budgets de référence et ses principales étapes (les nombres entre parenthèses indiquent le nombre de réunions tenues à chaque étape). Au total, plus d'une trentaine de réunions ont été tenues regroupant plus de 200 participants, pour un total d'environ 150 heures de réunion.



Sources : Crédoc/lres

●●● discussion s'enrichit d'autres regards qui permettent de tester la robustesse du consensus dégagé précédemment. Le renouvellement des participants à chaque étape permet également d'éviter les processus d'autojustification. Par contraste, aux Pays-Bas, la discussion est conduite d'emblée au niveau des besoins du ménage considéré (couple avec enfants, célibataire, couple de retraités...). Les participants à ces discussions reflètent un éventail de configurations familiales et ne se trouvent pas nécessairement dans la même situation. Des personnes retraitées ont ainsi leur « mot à dire » sur les besoins d'un couple avec deux enfants, de même que les célibataires en ce qui concerne les besoins d'un couple de retraités.

Autre point important : les participants aux groupes de consensus couvrent une variété de situations sociales et de niveaux de vie alors que certaines expériences étrangères ont davantage ciblé les personnes en risque de pauvreté ou de précarité. Dans ce dernier cas, le risque est de recueillir des points de vue biaisés, les participants ayant pu intérioriser les contraintes qu'ils vivent au quotidien (ce que les économistes appellent les « préférences adaptatives »).

Enfin, la définition des cas types dont les participants discutent les besoins est très générale et non typée. Ces cas types sont simplement identifiés par leur âge, leur sexe et leur situation familiale, mais non par leur situation sociale (emploi à bas salaire, sans emploi, chômeur...) comme aux Pays-Bas. Dans l'étude de l'Onpes, les cas types considérés sont soit en emploi, soit en capacité d'occuper un emploi. Ils ne sont donc pas a priori exclus du monde du travail ou à sa marge et ne souffrent pas de privations.

De façon plus générale, il faut aussi rappeler deux éléments caractéristiques de la démarche développée par l'Onpes. Premièrement, les

participants aux groupes de consensus discutent le contenu (en quantité et en qualité) du panier de biens et services. Les débats au sein des groupes portent sur le contenu de cette liste et non sur des montants monétaires. Deuxièmement, le consensus qui a été construit au fil des diverses étapes n'est pas un consensus d'opinion qui serait le résultat d'un simple vote majoritaire. C'est un consensus éclairé (par les avis d'experts et les repères statistiques sur les budgets des ménages) et argumenté qui définit les biens et services nécessaires, au minimum, pour participer à la vie sociale.

3 LA SIGNIFICATION DES BUDGETS DE RÉFÉRENCE

Au terme du processus décrit précédemment, on dispose donc de deux informations majeures. La première consiste en une liste de biens et services nécessaires pour participer à la vie sociale. C'est le résultat qui reflète le plus directement à la fois l'objet et le résultat des discussions des groupes de

SANS L'EXISTENCE DE CES SERVICES PUBLICS, LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE SERAIENT SENSIBLEMENT PLUS ÉLEVÉS

consensus. C'est donc sur cette base que le débat public serait, a priori, le plus pertinent. Le second résultat est un indicateur synthétique qui résume cette liste à un budget monétaire global. En raison de la force symbolique du chiffre, il est clair que c'est sur ce second indicateur que porteront la plupart des commentaires. Pour bien saisir les enjeux de ce débat, il est nécessaire de préciser la signification de cet indicateur synthétique et ses limites.

Premièrement, les budgets de référence sont des budgets mensualisés. C'est-à-dire qu'ils intègrent un équivalent mensuel de dépenses dont la périodicité excède le mois, que ce soit des dépenses plurimensuelles, annuelles (assurances) ou pluriannuelles (amortissement des biens d'équipement à renouveler). Cette notion de budget mensualisé n'est pas la plus spontanée, ce qui peut expliquer, au moins en partie, une certaine « surprise » par rapport aux montants obtenus. Les dépenses annuelles ou pluriannuelles représentent en effet entre 33 % du budget de référence total (couple de retraités) et 45 % de ce même budget (couple sans enfant). En termes absolus, cela représente un équivalent mensuel de dépenses de l'ordre de 500 à 600 euros pour un retraité isolé et de 1 400 à 1 500 euros pour un couple avec deux enfants.

Deuxièmement, les budgets de référence ne couvrent pas tous les besoins. Il existe en effet des besoins dont la satisfaction ne passe pas par des ressources matérielles. Les premiers groupes « d'orientation » ont ainsi spontanément évoqué le besoin d'avoir un emploi comme un des éléments nécessaires pour la participation à la vie sociale. Par ailleurs, l'interrogation des groupes de discussion s'est bornée aux biens et services privés, ce qui excluait par conséquent des discussions sur les biens publics – comme la sécurité ou le fait de pouvoir vivre dans un environnement sain et non pollué – dont on peut cependant penser qu'ils constituent des besoins élémentaires de la vie humaine.

Troisièmement, dans le champ des besoins couverts par les budgets de référence, les ressources prises en compte sont celles qui correspondent au revenu disponible nécessaire pour se procurer les biens et services dont les groupes ont considéré que l'accès passe, dans notre société, par des échanges marchands. Cependant,



certains besoins (comme la santé ou l'éducation) sont dans une large mesure satisfaits par des services publics. L'hypothèse qui a été soumise aux groupes de discussion et validée par les participants a explicité cette réalité. Sans l'existence de ces services publics, les budgets de référence seraient donc sensiblement plus élevés puisque les besoins correspondants devraient être satisfaits au travers d'échanges marchands [6].

Par ailleurs, les ménages peuvent aussi mobiliser d'autres ressources pour satisfaire leurs besoins, notamment à travers l'autoproduction de biens et services. Cette hypothèse a été explicitée par les groupes de consensus en ce qui concerne la fabrication des repas et était implicite pour l'ensemble des tâches domestiques. En conséquence, les budgets de référence n'intègrent pas l'achat de services domestiques. Le revers de cette hypothèse est que les ménages sont supposés disposer du temps nécessaire non seulement pour l'accomplissement de ces tâches domestiques, mais aussi pour leur emploi. Cette hypothèse n'est pas évidente, notamment pour les parents (et particulièrement les mères) de familles.

Enfin, les ménages peuvent aussi mobiliser des réseaux de relations pour subvenir à certains besoins, par exemple pour la garde des enfants ou pour l'hébergement en vacances. Sur ces deux points, les participants aux groupes de consensus ont considéré qu'il était nécessaire de pouvoir satisfaire ces besoins de façon autonome, sans dépendre de l'existence d'un réseau de relations dont l'existence pouvait être, par ailleurs, très contingente.

4 PRINCIPAUX RÉSULTATS ET USAGES

Les budgets de référence de l'Onpes ont été établis pour des villes moyennes avec deux hypothèses de logement, en parc social ou en parc privé. Les chiffres présentés se réfèrent

	BUDGET DE RÉFÉRENCE	
	En €/mois	En % du budget moyen de chaque type de famille
Actif isolé	1 424	61
Couple d'actifs sans enfant	1 985	49
Famille monoparentale 2 enfants	2 599	87
Couple d'actifs avec 2 enfants	3 284	62
Retraité isolé	1 569	78
Couple de retraités	2 188	72

Source : Onpes, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », 2015

à l'hypothèse d'un logement en parc social (voir tableau 1, colonne 1). Selon les configurations familiales, ils devraient être majorés de 150 à 250 euros environ pour un logement en parc privé.

Le budget de référence varie de 1 424 euros pour un actif isolé à 3 284 euros pour un couple d'actifs avec deux enfants (dont un adolescent de 14 ans ou plus). Il augmente de façon assez logique avec la taille du ménage pour les familles d'actifs et il est, à situation familiale identique, un peu plus élevé pour les ménages de retraités. Ce dernier résultat s'explique principalement par le fait que les ménages de retraités ont considéré qu'il était nécessaire de pouvoir disposer d'une pièce supplémentaire afin de pouvoir recevoir des proches ou des amis.

Certains observateurs pourront être étonnés du niveau de ces budgets de référence. Pourtant, ces résultats sont tout à fait cohérents avec les résultats d'autres enquêtes auprès des ménages. Les chiffres cités au début de cet article concernant le « revenu nécessaire pour vivre » (1 490 euros) ou « le revenu minimum nécessaire pour joindre les deux bouts » (1 574 euros) sont très proches des montants obtenus par l'Onpes. Lors de la dernière étape du projet (étape 4), les participants aux groupes de consensus ont été confrontés à ces résultats et ont eux-mêmes été relativement surpris du niveau de ces budgets. Invités à reconsidérer les paniers de biens et services dans le but de faire des économies, les participants aux groupes de consensus n'ont cepen-

dant pas trouvé de modifications substantielles à leur apporter.

Comment se situe ce seuil minimum de participation à la vie sociale dans le paysage statistique actuel ?

On peut d'abord le confronter aux dépenses réelles de chaque type de famille. La principale difficulté réside ici dans le fait que ces dépenses sont mesurées à travers des enquêtes qui minimisent, pour diverses raisons, leur montant réel. C'est la raison pour laquelle l'Insee a préféré effectuer cette comparaison avec des données de consommation « redressées » et calées sur les dépenses de consommation évaluées par la comptabilité nationale. Pour toutes les familles, les budgets de référence sont inférieurs aux budgets moyens des ménages de même configuration (tableau 1, colonne 2). L'écart est le plus élevé pour les couples d'actifs sans enfant dont le budget de référence représente moins de la moitié (49 %) du budget moyen de ce type de ménage ; il est le plus faible pour les familles monoparentales, avec un budget de référence égal à 87 % du budget moyen de ces familles. Ces différences traduisent essentiellement des différences de revenus et de niveau de vie. Le « minimum nécessaire » évalué par les budgets de référence est logiquement plus proche des dépenses moyennes des familles monoparentales, car ces familles sont celles qui ont, parmi les ménages d'actifs, les revenus et le niveau de vie les plus faibles. Réciproquement, ce même minimum est très éloigné des dépenses réelles des couples d'actifs sans enfant qui disposent du niveau de vie le plus élevé [7]. ●●●

[6] Dans les comparaisons internationales, cette question revêt encore plus d'importance compte tenu des fortes différences entre pays dans la couverture des besoins par des services publics non marchands. On peut prendre une mesure de cet écart en comparant le revenu disponible au revenu disponible ajusté qui intègre la majeure partie de ces services non marchands. L'écart entre ces deux indicateurs varie de moins de 10 % en Grèce à plus de 40 % au Danemark.

[7] Le niveau de vie moyen des familles monoparentales avec deux enfants est inférieur de 30 % au niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages. Pour les couples d'actifs sans enfant, le niveau de vie est en revanche supérieur de 30 % à celui de l'ensemble des ménages.

●●● Les budgets de référence peuvent aussi être comparés à *une référence commune à l'ensemble des ménages* – quelle que soit leur composition familiale – comme le niveau de vie moyen ou médian. Les statisticiens utilisent dans ce but des échelles d'équivalence permettant de comparer des ménages de taille et de composition différente. Cette comparaison permet non seulement d'examiner dans quelle mesure les budgets de référence sont plus ou moins proches des seuils usuels de pauvreté monétaire fixés conventionnellement à 50 %, 60 % ou 70 % du niveau de vie médian, mais aussi d'évaluer la pertinence de ces échelles d'équivalence moyennes.

On retrouve ici la même difficulté que précédemment, car les enquêtes sur les revenus minimisent également le niveau de vie réel des ménages dans des proportions qui sont relativement importantes. Le niveau de vie moyen qui ressort des enquêtes est ainsi inférieur de plus de 20 % au niveau de vie réel des ménages tel qu'il peut être évalué par les données de la comptabilité nationale. Comme on l'avait montré, ces seuils issus d'enquête ne peuvent être comparés de façon pertinente à des indicateurs qui sont supposés mesurer à l'euro près la réalité du niveau de vie des ménages^[8]. C'est pourquoi on présente ici une estimation de ce que représentent les budgets de référence en proportion du niveau de vie moyen réel des ménages, tel qu'on peut l'évaluer à partir des comptes nationaux^[9]. La comparaison avec le niveau de vie médian est plus incertaine dans la mesure où les données macroéconomiques ne fournissent évidemment pas d'indications sur la façon dont la sous-estimation des revenus affecte les différentes catégories de ménages.

Selon la configuration familiale, les budgets de référence représentent entre 54 % et 66 % du niveau de vie moyen des ménages. En pro-

portion d'un niveau de vie médian réel estimé, la fourchette est comprise entre 64 % et 78 %. Le budget de référence calculé pour les familles monoparentales est celui qui se rapproche le plus de ces indicateurs de niveau de vie moyen ou médian. Une explication possible de ce résultat est que l'échelle d'équivalence moyenne utilisée habituellement minimiserait les besoins des familles monoparentales. Si l'on retenait pour ces familles la même échelle que celle retenue par la Cnaf^[10], le budget de référence des familles monoparentales représenterait 59 % du niveau de vie moyen et 70 % du niveau de vie médian, soit des ordres de grandeur très proches de ceux que l'on constate pour les autres familles types. Il s'agit là d'un point qui pourrait faire l'objet de travaux complémentaires.

LE BUDGET DE RÉFÉRENCE CALCULÉ POUR LES FAMILLES MONOPARENTALES EST CELUI QUI SE RAPPROCHE LE PLUS DES INDICATEURS DE NIVEAU DE VIE MOYEN OU MÉDIAN

Le principal résultat qui ressort des comparaisons précédentes est que les budgets de référence sont supérieurs aux seuils de pauvreté monétaires usuels (à 50 % ou à 60 %). On identifie ainsi une population pauvre ou précaire dont l'ampleur est loin d'être négligeable. Sur le champ des familles types couvertes par l'étude de l'Onpes, environ 40 % des ménages ne disposent pas du budget minimum pour participer à la vie sociale. Cette moyenne masque des écarts très importants : 95 % des familles monoparentales avec deux enfants sont dans cette situation, mais « seulement » 12 % des couples sans enfant. Pour les autres familles, ce pourcentage varie de 40 % à 50 %. Le phénomène est massif, mais ce n'est pas une surprise. Dans des études an-

ciennes, l'Insee avait dénombré les populations pauvres selon trois définitions : environ un tiers des ménages étaient pauvres selon l'une ou moins de ces définitions. Ce qui signale l'ampleur des problèmes de précarité et/ou de pauvreté.

Outre ces éléments d'analyse descriptive, les budgets de référence peuvent aussi être mobilisés pour fournir des outils d'évaluation des politiques publiques. On constate, par exemple, que le niveau des minima sociaux est très inférieur à celui des budgets de référence. Pour les adultes d'âge actif, le rapport entre le revenu minimum garanti et le budget de référence est d'environ 50 %. Il est plus élevé pour les familles monoparentales (56 %), et un peu plus faible pour les couples avec enfants (environ 47 %)^[11]. Pour les retraités, isolés ou en couple, le revenu garanti représente une proportion un peu plus importante, comprise entre 62 % et 63 % du budget de référence Onpes.

Les budgets de référence peuvent aussi fournir des éléments d'appréciation du salaire minimum. Au Royaume-Uni, ces budgets sont ainsi utilisés par des associations militant en faveur d'un *living wage* pour défendre un salaire minimum permettant de vivre décemment. Le rapport de l'Onpes fournit indirectement une information de même nature en chiffrant le niveau du revenu net d'activité nécessaire pour disposer du budget de référence minimum dans chaque famille type. Pour un actif isolé, ce revenu d'activité représente 138 % d'un Smic à temps plein. En d'autres termes, il serait nécessaire de relever le Smic de 38 % pour permettre à un célibataire d'âge actif rémunéré au Smic de participer à la vie sociale.

Enfin, à l'autre bout de l'échelle sociale, les budgets de référence peuvent aussi être utilisés pour fournir un repère de revenu ou de salaire maximum. On peut en effet raisonnablement s'accorder sur l'idée que

[8] Pierre Concialdi, « Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures », *La Revue de l'Ires* n° 38, 2002/1.

[9] L'Onpes était conscient de cette difficulté évoquée dans le rapport de recherche Crédoc/Ires. L'institution n'a toutefois pas souhaité communiquer sur un indicateur différent de celui publié régulièrement par la statistique publique et repris, tout aussi régulièrement, dans ses rapports. C'est pourquoi les comparaisons présentées dans le rapport de l'Onpes font référence au seuil de pauvreté issu des données d'enquête.

[10] Pour ces familles, la Cnaf ajoute aux coefficients affectés à chaque membre du ménage un coefficient forfaitaire de 0,2 pour tenir compte du fait que ces familles ne peuvent pas jouir des mêmes économies d'échelle que les couples. *op. cit.*, notamment le paragraphe « A la recherche du minimum ».

[11] Pour les familles monoparentales, il faut toutefois souligner que la situation considérée porte sur une famille percevant le « RSA majoré » en raison de la présence d'un enfant de moins de 3 ans. Sans cette majoration, le revenu garanti représenterait environ 50 % du budget de référence Onpes.

l'objectif premier de toute société est de procurer à l'ensemble de ses membres les ressources minimales permettant de participer à la vie sociale. Sinon, on ne fait tout simplement pas société. Pour atteindre cet objectif et amener tous les ménages au niveau des budgets de référence, il serait nécessaire de transférer environ 70 milliards des plus riches aux plus pauvres. On peut alors calculer le seuil de niveau de vie maximal auquel il faudrait abaisser les personnes les plus riches pour recueillir le montant de ce transfert, ce qui permet de définir un seuil de revenu maximum ou de richesse. Autrement dit, dans cette définition, une personne peut être considérée comme riche si elle dispose d'un surplus de revenu tel que cela empêche une partie de la population d'avoir le minimum nécessaire pour participer à la vie sociale.

La traduction empirique de ce seuil de richesse soulève d'énormes difficultés. Non seulement parce que les revenus des ménages les plus aisés sont mal connus, mais aussi parce que la mesure du niveau de vie de ces ménages devrait aussi intégrer l'usufruit d'un patrimoine souvent important [12]. Les comptes nationaux prennent en partie en compte ce phénomène en calculant les loyers imputés des ménages propriétaires, mais sans que l'on dispose d'une répartition de ces loyers imputés selon le niveau de revenu. Une estimation prudente situerait ainsi le seuil de richesse un peu au-dessus du 95^e centile [13].

5 UN DÉBAT EMBRYONNAIRE

Les budgets de référence proposent un nouveau repère pour le débat

public et l'on espère avoir montré que ce repère peut être utile pour poser de façon renouvelée un certain nombre de questions.

Comme tout indicateur statistique, ces budgets de référence peuvent faire l'objet d'améliorations [14]. S'agissant d'un indicateur issu d'une démarche nouvelle, on peut même souhaiter que des raffinements méthodologiques y soient apportés. C'est notamment un des débouchés possibles d'un travail actuellement en cours visant à comparer dans le détail les budgets de références élaborés par l'Onpes avec les budgets types construits de longue date (depuis le début des années 1950) par l'Unaf et visant le même objectif. Les premiers résultats de ce travail comparatif montrent cependant que ces changements, s'ils peuvent être utiles pour consolider la méthodologie actuelle, ne modifieraient guère le montant global des budgets de référence établis par l'Onpes.

Ce qui conduit à insister sur une des caractéristiques majeures de ces budgets. Pour chaque famille type considérée, il s'agit bien d'un budget *minimum* pour participer à la vie sociale. Contrairement à ce qu'on peut lire sur un blog hébergé par *Le Monde*, ces budgets ne sont pas le « miroir de la normalité » ni, encore moins, le « standard de confort de la classe moyenne » [15]. L'équipe qui a conduit la recherche ainsi que les membres du comité de pilotage ont été particulièrement attentifs tout au long du projet à cette question. C'est pourquoi le projet a développé diverses techniques pour s'assurer que la liste des biens et services définie par les participants correspondait à une liste véritablement minimale [16].

Deux dangers guettent ce nouvel indicateur. Le premier, c'est qu'il soit critiqué de façon trop péremptoire, par un simple jugement d'opinion qui nierait, de fait, la parole argumentée de centaines de citoyens. Certes, cette parole ne peut prétendre être « représentative » de celle de l'ensemble des citoyens au sens où peuvent l'être les statistiques usuelles. Mais que dire alors d'une simple opinion individuelle, fût-elle relayée par l'écho des médias ? Le second danger, peut-être le plus grand, c'est que cet indicateur soit simplement rejeté dans le silence et dans l'oubli. L'Onpes a accompli un travail pionnier, mais il n'est pas garanti que les pouvoirs publics continueront de creuser ce sillon.

A côté de ces dangers subsiste cependant un espoir. Celui de voir une « nouvelle » génération de chercheurs s'emparer de ces questions longtemps délaissées par les sciences sociales. A l'aube du XXI^e siècle, on voit bien que se posent les termes d'une nouvelle question sociale qui exige probablement, comme au début de la Révolution industrielle, de s'intéresser à l'analyse concrète des conditions de vie des populations les plus démunies. Les budgets de référence constituent un des outils – mais certainement pas le seul – qui pourraient apporter des éléments de réponse à cette question. Au-delà du résultat synthétique que retiennent les médias, ils offrent l'opportunité de s'interroger de façon très concrète sur les multiples dimensions qui façonnent ces conditions de vie. Il s'agit là d'un champ de recherche potentiellement très utile pour penser les défis sociaux, économiques et écologiques actuels. ♦

[12] On pourrait ici s'inspirer des travaux pionniers de Weisbrod et Hansen qui avaient montré que la prise en compte du patrimoine accroissait, sans grande surprise, les inégalités. La méthode de Weisbrod et Hansen consiste, en résumé, à additionner les revenus courants à un équivalent revenu du patrimoine pour obtenir une mesure globale du « bien-être » (Weisbrod, B. A., Hansen, W. L. (1968), « An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare », *The American Economic Review*, 58(5), 1315-1329).

[13] Un calcul approximatif aboutit à un seuil de richesse monétaire de l'ordre de 7 000 euros à 8 000 euros par mois (avant impôt) pour une personne seule.

[14] L'Insee introduit ainsi régulièrement dans ses séries statistiques des « ruptures » qui sont le résultat de changements méthodologiques. En ce qui concerne la mesure de la pauvreté, par exemple, deux changements méthodologiques ont été récemment introduits pour les statistiques portant respectivement sur les années 2010 et 2012.

[15] On fait référence ici à un billet publié sur le blog « Socioproluxe » hébergé sur le site du journal *Le Monde*. A l'appui de sa prétendue démonstration, ce billet affirme que le niveau de vie médian se situe aujourd'hui à 1 458 euros par mois, alors que les données d'enquête de l'Insee l'évaluent à 1 629 euros. Le lecteur intéressé pourra se reporter à deux commentaires postés sur le même blog le 28 mars et le 31 mars 2015.

[16] Cf. Pierre Concialdi (2014),



« Les Chantiers de l'Idies » est une publication éditée par l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies), une association à but non lucratif (loi 1901), domiciliée au 28, rue du Sentier, 75002 Paris. Pour nous contacter : contact@idies.org Pour en savoir plus : www.idies.org

Directeur de la publication : Philippe Frémeaux.

Rédaction en chef : Céline Mouzon. Secrétariat de rédaction : Martine Dortée. Edité avec le soutien technique d'Alternatives Economiques.

Conception graphique : Christophe Durand (06 12 73 34 95)