



LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE :  
UNE MÉTHODE D'ÉVALUATION  
DES BESOINS  
POUR UNE PARTICIPATION  
EFFECTIVE À LA VIE SOCIALE



**RAPPORT 2014-2015**

**Observatoire national**  
**DE LA PAUVRETÉ**  
et de  
**L'EXCLUSION SOCIALE**



En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

ISBN : N° 978-2-11-138971-7



LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE :  
UNE MÉTHODE D'ÉVALUATION  
DES BESOINS  
POUR UNE PARTICIPATION  
EFFECTIVE À LA VIE SOCIALE



**RAPPORT 2014-2015**

## Le Conseil de l'ONPES

**Président** : Jérôme Vignon

### Neuf membres de droit

- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Christine Chambaz** jusqu'au 15 septembre 2014 ;
- Le Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), **Étienne Pinte** ;
- La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, représentée par **Philippe Zamora** ;
- La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, représentée par **Cédric Afsa** ;
- La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Affaires sociales et de la Santé, représentée par **Aude Muscatelli** ;
- La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances, représentée par **Pierre Lissot** ;
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé, représentée par **Jean-Louis Lhéritier** ;
- France Stratégie – ex Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) –, représenté par **Danièle Vidal** ;
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par **Jérôme Accardo**.

### Neuf universitaires et chercheurs

dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion

- **Michel Borgetto**, professeur à l'Université Paris 2-Panthéon-Assas ;
- **Jean-Claude Driant**, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris Est-Créteil UPEC) ;
- **Nicolas Duvoux**, sociologue, maître de conférences Université Paris 5-Descartes ;
- **Isabelle Frechon**, sociologue, chargée de recherche au CNRS ;

- **Thibault Gadjos**, économiste, directeur de recherche au CNRS ;
- **Georges Gloukoviezzoff**, directeur du bureau d'étude 2G Recherche ;
- **Michel Legros**, professeur de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) ;
- **Éric Marlier**, coordinateur scientifique international, Centre de recherche CEPS/INSTEAD (Luxembourg) ;
- **Jean-Luc Outin**, économiste, chercheur associé au Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS-Université Paris 1) ;

**Neuf personnalités qualifiées** ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions

- **Jean-Pierre Bultez**, président du réseau européen AGE ;
- **Denis Clerc**, économiste et conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques* ;
- **Michael Förster**, administrateur principal de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), division des politiques sociales ;
- **Bénédicte Jacquy-Vazquez**, membre d'ATD Quart Monde ;
- **Paule Laidebeur**, responsable du service Pilotage et observation sociale à la direction générale de la solidarité du conseil général du Nord ;
- **Marie Mallet**, chef de projet Enquêtes et observation sociale UNCCAS ;
- **Catherine Nironi**, vice-présidente de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (Andass) et déléguée générale aux solidarités au conseil général du Var
- **Christophe Robert**, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre ;
- **Dominique Saint-Macary**, ancienne responsable du département Enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique.

**Didier Gélot**, secrétaire général et rédacteur du présent rapport

**Nadine Gautier**, responsable des publications

**Fanny Tassin**, chargée de mission



# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	7
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>L'élaboration des budgets de référence se généralise en Europe</b> .....	11
Le concept de « revenu minimum adéquat » dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion active .....	11
Les budgets de référence, outil de réflexion pour un revenu minimum adéquat .....	13
Deux méthodes de construction des budgets de référence, au Royaume-Uni et en Belgique .....	15
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>L'ONPES choisit de donner la priorité aux connaissances des « citoyens experts »</b> .....	17
La méthode du « consensus éclairé » .....	17
Les modalités de construction des budgets de référence .....	18
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>Les budgets de référence sont supérieurs aux seuils de pauvreté monétaire</b> .....	21
Le contenu des paniers de biens et services nécessaires pour une participation effective à la vie sociale .....	21
Sans être financièrement pauvre, une part significative des ménages connaît des restrictions .....	23
Les échelles d'équivalence utilisées par l'Union européenne remises en question .....	36
Le rôle des services publics et de l'entraide sociale ou familiale pour une participation effective à la vie sociale .....	38
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>Les résultats des enquêtes menées auprès des Français sont en cohérence avec les montants des budgets de référence</b> .....	41
Des budgets de référence un peu inférieurs aux dépenses moyennes des ménages... ..	41

... Mais supérieurs à ceux calculés par l'Union nationale des associations familiales. . . . .	45
Des ordres de grandeur confirmés par l'opinion des ménages. . . . .	46
Les budgets de référence représentent une part plus importante du niveau de vie médian en France qu'au Royaume-Uni . . . . .	49
<b>CHAPITRE 5</b>	
<b>La démarche des budgets de référence dans le débat public . . . . .</b>	<b>51</b>
Budgets de référence et minima sociaux. . . . .	51
Une meilleure connaissance de la pauvreté non monétaire. . . . .	53
Approfondir la notion d'exclusion sociale . . . . .	53
Interroger certaines conventions statistiques . . . . .	54
Un regard complémentaire pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale . . . . .	54
Travaux futurs autour des budgets de référence. . . . .	56
<b>Conclusion . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>Contribution d'un groupe de travail du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) . . . . .</b>	<b>59</b>
<b>Bibliographie et ressources . . . . .</b>	<b>65</b>



# INTRODUCTION

Depuis sa création en 1998 par la loi relative à la lutte contre les exclusions, l'ONPES s'est attaché à élaborer une série d'indicateurs réunis dans un tableau de bord, destiné à mettre en évidence les multiples facteurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

En même temps que s'est enrichi le débat social et que se sont approfondies les stratégies de lutte contre la pauvreté à l'échelle européenne, l'élargissement du champ des indicateurs de l'ONPES a ouvert la réflexion sur la dimension relative de l'exclusion sociale, mais aussi sur ses aspects qualitatifs et non monétaires.

Au cours de ces dernières années, de nouvelles approches de l'exclusion sociale ont mis l'accent sur les exigences propres à la participation à la société : sur les questions liées au bien-être individuel ou collectif, sur les conditions d'un accès effectif aux biens ou services permettant que chacun puisse librement accomplir tout son potentiel de réalisation, y compris sa participation à la vie sociale. Un courant de pensée nouveau, issu notamment des réflexions de portée mondiale initiées par Amartya Sen, a conduit à s'intéresser aux conditions de cette participation. Selon cet auteur, la pauvreté n'est pas seulement une question de revenu. Être pauvre, c'est aussi être exclu des grandes décisions qui touchent à sa propre vie et ne pas être représenté auprès des instances politiques locales ou nationales.

Comment cependant caractériser cet ensemble de conditions ou de besoins essentiels pour la participation à la vie sociale, sans recourir à des représentations synthétiques, conduisant à agréger ces besoins au moyen d'une valorisation monétaire ? Au début des années 1990, l'Union européenne a engagé une première série de réflexions sur ce que pourrait être un revenu minimum adéquat, selon une définition qui serait agréée par tous les États membres. Ces réflexions débouchent aujourd'hui sur le projet d'une méthodologie commune pour la construction de « budgets de référence », à la suite d'une recommandation émise en 2008 par la Commission européenne sur l'inclusion active.

Sans attendre les résultats de la démarche conduite au plan européen par les autorités publiques, l'ONPES poursuit depuis près de trois ans une recherche sur ce que pourraient signifier ces « budgets de référence » dans le contexte français. Celui-ci se caractérise à la fois par la prégnance d'instances fortes de statistiques publiques autour de l'INSEE et des services statistiques des ministères dans l'ensemble de l'administration publique, et par une société civile active et diversifiée sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, développant ses propres mesures et sa propre expertise rattachées aux connaissances des personnes pauvres elles-mêmes.

Réunissant ces deux types d'acteurs, l'ONPES semblait légitime pour proposer des réponses de caractère subjectif aux questions qui portent sur ce qui est nécessaire pour participer effectivement à la vie sociale, selon la composition familiale.

À cet effet, l'ONPES a mobilisé, dans le cadre d'un appel d'offres de recherche sur la construction d'un revenu minimum décent par catégorie de ménage<sup>1</sup>, deux organismes, l'IRES et le Crédoc, qui ont conduit une étude selon les orientations méthodologiques choisies par un comité de pilotage animé par l'ONPES. Ainsi en a-t-il été par exemple du choix de donner dans cette recherche la priorité aux connaissances des personnes interrogées, représentatives de l'ensemble des familles françaises, plutôt qu'aux experts de la consommation, du logement ou de la santé pour ne citer que ces exemples. Ce choix a été fait après considération des pratiques étrangères. En l'occurrence, le modèle de l'expérience britannique de la Rowntree Foundation est apparu le plus proche de celui que recherchait l'ONPES, par le souci de fonder la connaissance des besoins nécessaires à la participation sociale sur le regard porté par l'ensemble des groupes sociaux et non par celui des seules familles pauvres.

Pour assurer la plus grande transparence et la meilleure compréhension des résultats, l'ONPES rend public, en même temps que le présent rapport, celui des deux organismes de recherche dont il se nourrit<sup>2</sup>.

L'ONPES n'est cependant engagé que par le présent document qui expose successivement :

- le contexte européen d'élaboration des budgets de référence ;
- les choix méthodologiques suivis pour établir le panier de biens et services nécessaires pour participer à la vie sociale, selon diverses configurations familiales, ainsi que pour la valorisation de ce panier ;
- les résultats obtenus pour les six configurations familiales retenues par l'ONPES ;
- la comparaison entre ces résultats et ceux obtenus par d'autres approches de l'évaluation des besoins essentiels des familles ;
- les enseignements que l'ONPES tire, à ce stade, de ces résultats ainsi que des indications sur des utilisations possibles, pour l'avenir, de tels budgets.

On retiendra de ce déroulement le lien étroit entre les finalités des budgets de référence, la méthode suivie pour les construire et les résultats eux-mêmes. De ce lien découlent aussi les limites de la démarche. Elle ne prétend en aucun cas à la normativité puisqu'une autre méthode aurait conduit à des résultats différents. Elle est aussi tributaire du cadre géographique, celui de deux villes françaises de taille moyenne, Tours et Dijon, où l'enquête a été conduite<sup>3</sup>. Il a été fait l'hypothèse contraignante selon laquelle les biens et services du panier reflétant les exigences d'une participation effective à la vie sociale étaient acquis sur le marché. Ces limites affectent les comparaisons que l'on est conduit à établir spontanément.

1. <http://www.onpes.gouv.fr/Appels-d-offres,54.html>

2. Pour une présentation exhaustive de cette étude, se reporter au rapport de recherche du Crédoc et de l'IRES publié en même temps que le présent rapport et qui rend compte des travaux menés pour le compte de l'Observatoire entre 2012 et 2014.

3. Cette étude qui se fonde sur le recueil d'expertises citoyennes dans ces deux villes n'a donc qu'une représentativité limitée à l'échelle nationale, principalement du fait de la sensibilité de certains postes des budgets très influencés par la localisation de ménages (le logement et les transports principalement). Nous reviendrons sur cette limite dans la deuxième partie du rapport.

Elles affectent aussi les utilisations possibles des budgets de référence. Ces restrictions seront évoquées tout au long de la discussion des résultats de cette recherche et il importe de les garder à l'esprit.

Malgré ces restrictions, la démarche des budgets de référence ouvre pour l'ONPES un nouveau champ d'analyse et de recherche. Avec ces budgets, le regard s'élargit à de nouvelles populations qui se situent entre les seuils conventionnels de pauvreté monétaire et ceux définis par ces budgets qui leur sont sensiblement supérieurs. De plus, il faut s'interroger sur les conditions d'accès aux biens et services privés et publics qui permettent une participation effective à la société.

Conscient du caractère novateur de la méthode, l'ONPES a présenté ces travaux à ses différents partenaires, en particulier au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) dans le cadre d'un groupe de travail qui s'est intéressé aux usages de ces budgets et dont la contribution figure en fin de rapport.

En réalisant cette étude, inédite en France, l'ONPES s'inscrit dans un triple mouvement : celui engagé depuis plusieurs années consistant à promouvoir des approches alternatives pour observer et comprendre l'exclusion sociale (cf. le rapport Stiglitz<sup>4</sup> sur les indicateurs de bien-être) ; celui consistant à s'interroger sur les évolutions contrastées des indicateurs de pauvreté monétaire ou en conditions de vie ; et celui consistant, en France comme en Europe, à privilégier la participation des citoyens à l'élaboration du savoir social<sup>5</sup>.

---

4. J. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, 2009, Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, sur le site <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm>

5. Storms B., Goedemé T., Van den Bosch K., Penne T., Schuerman N. and Stockman S, "Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe" Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, April 2014.



# CHAPITRE 1



## L'élaboration des budgets de référence se généralise en Europe

---

La compréhension des besoins et des modes de consommation des familles en situation de précarité financière s'est posée très tôt dans l'histoire des sciences sociales. Dès le début du XVIII<sup>e</sup> siècle, les philanthropes, puis les sociologues au cours du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, ont cherché à mesurer les revenus et les dépenses des familles les plus pauvres. Cette tradition sera reprise par les services statistiques, notamment en France par l'INSEE, grâce à la mobilisation d'enquêtes statistiques sur la consommation des ménages. Dernièrement, la Commission européenne a engagé une réflexion sur des revenus minimaux en Europe et a proposé, dans ce cadre, aux pays membres de s'accorder sur une méthode commune de construction des « budgets de référence ».

---

### **Le concept de « revenu minimum adéquat » dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion active**

Si les premières études sur les budgets des familles, principalement pauvres, ont été réalisées en Angleterre à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>, il faut attendre le siècle suivant pour que ce type d'étude se développe dans le reste de l'Europe. D'abord à l'initiative de philanthropes comme le baron de Gérando<sup>7</sup>, puis au croisement de la recherche et de la morale avec les travaux de Frédéric Le Play dont les monographies publiées en 1855 décrivent de façon détaillée les recettes et les dépenses des familles ouvrières et cherchent à mesurer l'adéquation entre les besoins ressentis et leur degré de satisfaction. Ces travaux se prolongent avec Maurice Halbwachs qui, sur la base de monographies, met en évidence les comportements de consommation des ménages tout en montrant que la dépense n'est pas seulement mécanique et rationnelle, mais qu'elle s'insère dans un ensemble de préférences et d'aspirations propres aux différents groupes sociaux.

---

6. Cf. les travaux du pasteur anglais David Davies et de Frederick Eden auprès de 127 familles d'ouvriers agricoles : *The cases of Labourers in Husbandry*, Bath, 1795.

7. *Le Visiteur du pauvre*, 1824, nouvelle édition 1989, Paris : Jean-Michel Place.

À la même époque, Ernst Engel développe une approche statistique et économique de l'analyse des budgets des familles. Recherchant à modéliser ses résultats, il énonce un ensemble de lois dont la plus connue est celle selon laquelle « la part des dépenses affectées aux besoins alimentaires est d'autant plus faible que le revenu est grand ». Ses travaux ont eu une large postérité, principalement dans les instituts de statistiques qui développeront des enquêtes de consommation. Quelques années après la Seconde Guerre mondiale, l'approche sociologique des budgets des ménages est reprise par Paul-Henry Chombart de Lauwe, qui publie les résultats d'enquêtes sur les budgets des familles ouvrières de la région parisienne.

Alors que ces travaux se poursuivent par la mobilisation d'enquêtes quantitatives (INSEE et Crédoc), les sociologues prolongent les travaux de Le Play et d'Halbwachs en insistant sur la place de la consommation dans les comportements et dans l'organisation des groupes sociaux. Ce courant est représenté en France par Pierre Bourdieu<sup>8</sup> et Jean Baudrillard<sup>9</sup>, chacun s'éloignant davantage d'une approche monographique et statistique.

Après ces années de recherches, dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, tant dans la période de croissance forte que dans les années de croissance lente, les travaux visant à produire des connaissances sur les budgets des familles, en particulier des familles pauvres, prennent une nouvelle tournure. Suite aux travaux pionniers de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, on assiste à l'apparition de nombreuses études quantitatives qui permettent une production de connaissances sur les modes de consommation des ménages, que ce soit en France, de la part des services statistiques ministériels et de l'INSEE, ou à l'étranger. Par ailleurs, les travaux d'Amartya Sen sur les besoins des personnes en termes de « capacités » sont d'un apport théorique essentiel pour le renouvellement de la réflexion dans ce domaine.

Pour la période contemporaine, les travaux récemment engagés au Royaume-Uni, en particulier ceux menés par la Joseph Rowntree Foundation, trouvent un écho dans les préoccupations européennes pour la promotion d'un revenu minimum « adéquat ». Le second alinéa de l'article 10 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs<sup>10</sup> établit en effet un droit à des « prestations et des ressources suffisantes » pour les personnes exclues du marché du travail et dépourvues de moyens de subsistance suffisants. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose, elle, dans son article premier « qu'afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes »<sup>11</sup>.

L'année 1992 constitue une date importante pour l'impulsion d'un revenu minimum décent dans les pays de l'Union. La recommandation du Conseil des ministres de l'Union européenne du 24 juin 1992<sup>12</sup> propose d'adapter les systèmes de protection sociale et de fixer des critères communs permettant de définir ce qu'est un revenu minimum. Ces recommandations

8. *La distinction. Critique sociale du jugement*, coll. Le sens commun, éd. de Minuit, 1979, 672 p.

9. *La société de consommation*, Denoël, 1970.

10. Commission des communautés européennes, Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1990.

11. Article 34, paragraphe 3 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

12. Recommandation 92/441/CEE du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, pp. 46-48.

partent du constat qu'étant donné l'insuffisance, l'irrégularité et l'incertitude des ressources dont disposent certaines populations, celles-ci ne peuvent participer effectivement à la vie économique et sociale.

Il faudra cependant attendre 2008 et la recommandation européenne relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail<sup>13</sup> pour que s'amplifie ce mouvement. Cette recommandation invite en effet les États membres à concevoir une « stratégie globale et intégrée » s'articulant autour de trois piliers principaux : la mise en place d'un « complément de ressources adéquat », des marchés du travail « favorisant l'insertion » et l'accès à des « services de qualité ». Ces trois piliers sont confortés le 17 décembre 2008 par le Conseil des ministres<sup>14</sup> et le 6 mai 2009 par le Parlement européen<sup>15</sup> qui adopte une résolution sur l'inclusion active où est réaffirmée l'importance de ces orientations. La stratégie d'inclusion active constitue ainsi le socle de cette nouvelle approche. Qualité de l'accompagnement des personnes exclues, accessibilité aux services essentiels des populations pauvres et existence d'un revenu suffisant structure la démarche. La Commission européenne met ainsi au même niveau l'emploi (facteur d'inclusion) et les ressources indispensables à cette inclusion (en cas d'absence d'emploi ou de revenus insuffisants).

La notion de revenu adéquat renvoie enfin à l'approche retenue par la Constitution française de 1958 qui, dans son préambule reprenant la Constitution de 1946, affirme que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

## Les budgets de référence, outil de réflexion pour un revenu minimum adéquat

Pour avancer dans cette direction, la Commission européenne indique en 2010 que les « budgets de référence, tels qu'ils ont pu être élaborés dans certains pays, sont un outil précieux permettant de déterminer ce qui constitue un complément de ressources adéquat », répondant ainsi à la résolution du Parlement européen qui recommandait « d'établir une méthode commune de calcul d'un revenu minimum ».

À la même époque, le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) se prononce pour l'adoption au sein de l'Union d'une directive-cadre pour un revenu minimum<sup>16</sup>. C'est dans ce contexte que l'ONPES participe à la première Revue par les Pairs (*Peer Review*)

13. Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737], JO L 307 du 18 novembre 2008, pp. 11-14.

14. Council Conclusions of 17.12.2008: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/lsa/104818.Pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/104818.Pdf)

15. European Parliament Resolution of 6.5.2009 2008/2335(INI) : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0371>

16. <http://www.adequateincome.eu/>

organisée par la Belgique, dont l'objectif était d'échanger sur les avancées méthodologiques dans ce domaine<sup>17</sup>.

Le « Paquet investissements sociaux » présenté le 20 février 2013<sup>18</sup> est venu compléter cet arsenal réglementaire et en préciser les moyens<sup>19</sup>. Le document de la Commission européenne appelle ainsi les États membres à concevoir une aide au revenu fondée sur les besoins sociaux recensés à l'échelon local, régional et national. Les progrès réalisés dans ce domaine devant transparaître dans les programmes nationaux de réforme. La Commission invite les États à s'appuyer sur la méthode des « budgets de référence », qui permet d'établir la liste de biens et services nécessaires à une famille, d'une taille et d'une composition données, pour vivre à un certain niveau de bien-être, avec estimation de leurs coûts mensuels ou annuels estimés. Ces budgets doivent refléter au mieux la diversité des habitudes de consommation et du coût de la vie dans les différents États membres, ce qui les distingue des revenus minimaux tels qu'établis à l'heure actuelle. Ils doivent aussi permettre une comparaison entre les différents systèmes de revenu minimum et pouvoir être utilisés pour débattre du niveau adéquat des systèmes de revenu minimum, notamment dans des États membres où ces niveaux sont très bas. Ces points ont été réaffirmés très récemment, en juin 2014, par un communiqué du Comité de la protection sociale sur la dimension sociale de l'Union<sup>20</sup>.

Ainsi l'Union européenne joue-t-elle désormais un rôle actif dans la mise en place d'un système de revenus minimaux décents en accord avec la situation de chaque pays et rendus cohérents par la notion commune de budget de référence. Ce faisant, l'Union n'enfreint pas le principe de subsidiarité, exerçant son rôle par voie de recommandation et par la promotion d'une méthodologie commune. Comme l'indique Éric Marlier : « Si les mécanismes de revenu minimum sont clairement une compétence des États membres, l'UE a un rôle crucial à jouer dans le dossier et la subsidiarité n'est pas une excuse valable ! »<sup>21</sup>. La voie entre recommandations et propositions est donc particulièrement étroite dans ce domaine sensible de l'action publique. C'est pourquoi le choix de l'Union européenne d'impulser un cadre commun pour la construction d'un revenu minimum par la méthode des budgets de référence, plutôt que d'avancer des recommandations contraignantes, apparaît particulièrement intéressant.

17. "Using Reference Budgets for Drawing up the Requirements of a Minimum Income Scheme and Assessing Adequacy", Namur, 26 November 2010.

18. Communication COM(2013) 83 de la Commission du 20 février 2013 : « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 », remplacée, pour la version française, par le corrigendum COM(2013) 83 final/2 du 2 juillet 2013. Le « paquet investissements sociaux » comprend également une recommandation « Investir dans l'enfance » (C(2013) 778 final), des documents de travail : "Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options", "Investing in Health", "Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market", ainsi que le "3rd Biennial Report on Social Services of General Interest".

19. L'adoption du paquet investissement social avait été précédée, le 14 février 2013, d'un avis du Comité économique et social européen (conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur et d'un avis d'initiative portant sur le « revenu minimum et les indicateurs de pauvreté »).

20. Note Ecofin N° 10 407:14 du 6 juin 2014, "The Social Dimension of the EU/EMU, Minimum income schemes in the euro area".

21. Cité par EAPN : « Jeter les bases d'une Europe plus juste », 2010, p. 13.

Concrètement, ce rôle s'exercera par l'élaboration de budgets de référence nationaux selon une démarche homogène à l'échelle de l'UE. C'est le sens de l'appel d'offres initié en 2013 par la Commission européenne (IMPROVE) dont l'objectif est de construire un réseau de connaissances mutuelles en matière de revenu permettant de vivre dans la dignité, et d'aider la Commission dans son travail de construction d'une méthodologie commune de détermination du niveau adéquat pour un tel revenu dans les vingt-huit pays de l'Union<sup>22</sup>.

Le présent rapport de l'ONPES participe de cette volonté de réflexion commune sur les besoins des populations pour une pleine intégration sociale. Il peut ainsi être considéré comme une contribution à l'effort méthodologique européen.

## Deux méthodes de construction des budgets de référence, au Royaume-Uni et en Belgique

L'élaboration de budgets de référence repose sur différentes méthodes. Elles ont en commun de s'appuyer sur la construction d'un consensus au sein de groupes de personnes réunies en « *focus group* ». Elles se distinguent cependant 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 définissant pour chaque type de poste (logement, santé, alimentation...) les besoins des ménages. Ces besoins sont ensuite validés par des groupes de personnes sélectionnées à cet effet. C'est la démarche développée par les chercheurs belges.

Inversement, l'approche participative consiste à partir des besoins identifiés par les citoyens eux-mêmes, qui se prononcent sur le contenu des budgets de référence, et à s'appuyer sur l'expertise académique afin de dégager un consensus éclairé et argumenté. Cette approche est développée notamment par les chercheurs britanniques. Précisons qu'il n'existe pas de méthode qui soit, dans l'absolu, plus pertinente qu'une autre. En revanche, certains choix de méthode peuvent être plus ou moins adaptés en fonction de l'objectif poursuivi. Nous avons choisi dans ce rapport de commenter ces deux types d'approches parce qu'elles illustrent les débats en cours au sein de la Commission européenne sur les méthodes qui pourraient être proposées à l'ensemble des États membres à l'issue des travaux actuels, mais surtout parce que l'une d'entre elles – la méthode britannique – a fortement inspiré les travaux menés par l'ONPES.

En Belgique, la démarche engagée à la fin des années 1990 visait à répondre aux attentes des bureaux d'assistance sociale soucieux de disposer de repères précis afin d'évaluer le montant des prestations sociales pour les populations en situation de surendettement. Le rôle des experts est essentiel dans la mesure où ce sont eux qui définissent le contenu et le montant des paniers de biens et de services (sur la base des normes existantes en

22. Storms B., Goedemé T., Van den Bosch K., Penne T., Schuerman N., Stockman S., "Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe", Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level, April 2014. Voir également les travaux menés en 2013-2014 dans le cadre du projet européen EMIN (European Minimum Income Network).

matière alimentaire par exemple), contenu qui est ensuite soumis à la validation de groupes constitués de personnes représentatives de la diversité économique et sociale.

Au Royaume-Uni, la démarche a été différente dans son objectif et son contenu. Face à l'absence de légitimité sociale des indicateurs utilisés pour caractériser les populations en risque d'exclusion, la Joseph Rowntree Foundation a engagé dès 2008 un travail de construction de budgets de référence en confrontant les points de vue de citoyens ordinaires (pas uniquement des personnes en situation de pauvreté) aux savoirs codifiés des experts.

Si la démarche de recherche engagée dans ces deux pays était formellement la même (obtenir un consensus sur le budget nécessaire pour telle configuration familiale), la finalité était différente. Au Royaume-Uni, il s'agissait de construire un outil pouvant servir de repère dans le débat public. En Belgique, il s'agissait de valider socialement les budgets élaborés par des experts et de leur donner une légitimité politique. Outre le rôle assigné aux experts, les méthodes employées en Belgique et au Royaume-Uni diffèrent également sur de nombreux points : les modalités de présentation de l'étude, la description des cas types et l'organisation des discussions sur le contenu du panier de biens et de services.

En conclusion de ce rapide rappel de ces deux méthodes relativement distinctes, on peut dire qu'en privilégiant l'approche britannique, l'ONPES a voulu s'inscrire dans un objectif de mise à disposition d'indicateurs d'inclusion sociale par une méthode qui privilégie la participation citoyenne et l'interaction avec le savoir des experts, méthode qui est particulièrement mise en valeur aujourd'hui et apparaît la plus en adéquation avec l'objectif poursuivi.

## CHAPITRE 2



### L'ONPES choisit de donner la priorité aux connaissances des « citoyens experts »

---

Au cours de ces dernières années de nombreux travaux ont été engagés dans plusieurs pays européens afin de produire des budgets de référence se rapportant à différentes configurations familiales. Ces travaux ont souvent pour caractéristiques de s'appuyer sur une articulation entre expertise des ménages et normes de consommation. Le travail réalisé par l'ONPES, qui s'inscrit dans cette dynamique, privilégie délibérément l'expertise citoyenne c'est-à-dire la connaissance qu'ont les ménages de leurs propres besoins aux dépens de méthodes qui privilégient les normes en vigueur.

---

#### **La méthode du « consensus éclairé »**

Les options méthodologiques retenues par l'ONPES et mises en œuvre par le Crédoc avec l'apport de l'IRES résultent de deux phases préalables. La première a consisté en une revue de la littérature et une analyse des expériences étrangères. De plus certains experts étrangers ont été auditionnés par le comité de pilotage lors de l'élaboration du cahier des charges de cette recherche. La seconde a consisté à stabiliser la méthode par des tests auprès de groupes de consensus correspondant aux différentes phases de la démarche.

La première phase a permis de consolider les choix adoptés par l'ONPES et en particulier de confirmer celui consistant à s'appuyer sur la méthode mise en œuvre au Royaume-Uni. Sur le fond, l'ONPES s'interroge en effet depuis plusieurs années sur le « halo de la pauvreté » comme on a pu parler à une certaine époque du « halo du chômage ». Il s'agit en particulier de mieux comprendre la réalité vécue par des populations qui ne sont pas nécessairement pauvres au sens conventionnel du terme (celles situées en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian), mais ne disposent pas de tous les moyens nécessaires pour une participation complète à la vie sociale. Elles sont désignées dans le cadre de ce rapport comme « populations disposant de moyens insuffisants ».

Cette démarche s'est appuyée sur un dialogue approfondi entre le prestataire en charge de la construction des budgets de référence et le comité de pilotage de l'étude composé de membres de l'ONPES et d'experts extérieurs. Ce comité a également servi de relais en vue d'une appropriation et d'une validation de ces travaux par l'ensemble du conseil de l'ONPES.

Ces choix se sont concrétisés autour des grands principes suivants :

- Les citoyens sont les experts de leurs propres besoins. La mission des spécialistes des différents champs (énergie, logement, alimentation) a été de permettre aux groupes de prendre des décisions argumentées au regard des données existantes (consommation moyenne des Français, quantité de certains biens jugés nécessaires et difficilement maîtrisables spontanément : surface du logement par type de famille, distance mensuelle parcourue pour les transports, quantité et qualité des denrées alimentaires nécessaires, biens liés à la santé et l'hygiène, durée de vie des équipements). Les groupes de citoyens ont eu cependant *in fine* le dernier mot.
- Les budgets de référence sont élaborés pour des ménages types vivant dans deux villes moyennes par des participants partageant les mêmes caractéristiques (ex. : les familles monoparentales discutent des besoins des familles types monoparentales). Les cas types étudiés sont supposés habiter dans la ville où les participants habitent eux-mêmes - Tours ou Dijon. Ils sont supposés disposer d'un logement situé à proximité des équipements collectifs indispensables<sup>23</sup>. Le choix de travailler sur deux villes moyennes a des conséquences sur la représentativité des budgets calculés, notamment pour leurs composantes les plus sensibles à la localisation résidentielle : prix du logement, dépenses de transports. C'est une limite de la démarche, qui incite à la prudence lorsque des comparaisons sont faites avec d'autres types de budgets où ces composantes suivent une méthode différente. Elle n'invalide pas en revanche la représentativité nationale des résultats obtenus dans la mesure où les prix de l'immobilier à Tours et Dijon sont proches des prix médians. Il en va de même en matière de coûts des transports. En revanche, cette caractéristique de l'enquête peut inciter à travailler, à l'avenir, à développer des budgets de référence localisés dans les grandes villes aux loyers plus élevés et dans les zones rurales où le marché de l'immobilier est moins tendu.
- Les groupes de consensus sont composés d'une dizaine de personnes. Leur composition reflète la diversité des niveaux de vie, diplômes, situations professionnelles et logement. L'objectif est d'éviter que seules des personnes en situation de pauvreté se prononcent sur les budgets de référence pour une participation à la vie sociale.
- Les participants aux groupes de consensus sont renouvelés à chaque étape du processus afin de croiser les expériences et d'éviter la production de résultats qui pourraient être liés au caractère de tel ou tel groupe ou de certains de leurs participants.
- Les budgets de référence sont valorisés monétairement pour l'ensemble des biens et services jugés nécessaires par les groupes. Cette valorisation se fait sur la base des prix du secteur marchand, en considérant que l'ensemble de ces biens doivent faire l'objet d'un achat.

## Les modalités de construction des budgets de référence

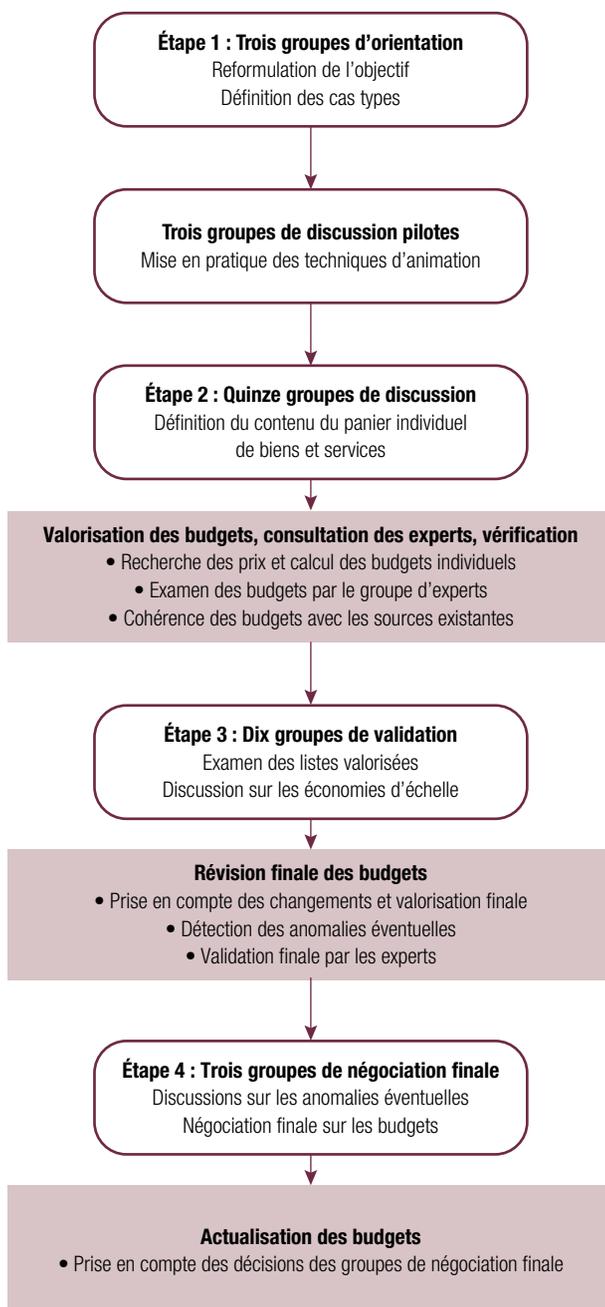
Le travail des groupes de consensus (qui a duré de 3 à 6 heures selon les groupes) s'est articulé autour de quatre grandes fonctions (figure 1) :

- Orientation : l'objectif de ces premiers groupes était de faire émerger une définition consensuelle de ce qu'est un revenu minimum permettant de « disposer des ressources

23. Tels que la Poste, les services communaux d'aide sociale, les services publics de transport...

**Figure 1**

Le processus de construction des budgets de référence



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 ».

- Discussion : ces groupes devaient établir le contenu du panier de biens et de services nécessaires pour une participation à la vie sociale.
- Validation : ces groupes validaient (avec ou sans modification) le contenu détaillé du panier de biens et services issu de la phase précédente, suite à l'intervention des experts et à la traduction monétaire par le CRÉDOC du contenu de ces paniers de biens.
- Négociation finale : ces groupes avaient pour tâche de vérifier l'absence d'anomalies, de revoir les budgets de référence ainsi construits en prenant soins de répondre à l'objectif principal, à savoir aboutir à un budget minimum pour une participation à la vie sociale. Pour cela, ils devaient passer au crible le contenu du panier de biens par la méthode dite du « ministre des Finances »<sup>24</sup>, qui consistait à s'interroger sur les économies possibles en fonction des contraintes budgétaires actuelles et, en conclusion, de tester la validité du consensus construit tout au long de ce processus.

Pour chacune de ces phases, des groupes pilotes ont été mis en place afin de tester les hypothèses méthodologiques et les pratiques retenues. Les méthodes d'animation ont été orientées vers la recherche d'un consensus argumenté. Il ne s'agissait pas de recueillir une opinion, même majoritaire, mais d'aboutir à une décision qui puisse être explicitée, justifiée, par chacun des membres des groupes. Ces justifications devaient porter sur la nature des biens et services composant le panier, sur leur qualité, la quantité et leur durée de vie. En cas de désaccord au sein d'un groupe, la méthode prévoyait de reporter au groupe suivant la recherche de ce consensus. Indiquons ici qu'il ne s'agit pas, à l'aide des budgets de référence, de mesurer des revenus ou des dépenses, mais de valoriser monétairement des besoins pouvant être satisfaits par différents moyens (monétaires et non monétaires).

Par ailleurs, les groupes de consensus devaient se prononcer sur les besoins des six configurations familiales suivantes : les personnes seules actives, les couples sans enfant, les familles monoparentales avec deux enfants, les couples actifs avec deux enfants, les personnes seules retraitées et les couples retraités.

Globalement, l'expérience a montré que la méthode itérative - reporter au groupe de niveau supérieur la résolution des problèmes éventuels -, ainsi que la rotation des groupes sur les deux villes retenues pour l'étude ont permis de parvenir à l'objectif recherché de construction d'un consensus éclairé et argumenté.

---

24. Il s'agissait de mettre les groupes en situation de contrainte budgétaire telle que celle que connaît le ministre des Finances.

## CHAPITRE 3

# Les budgets de référence sont supérieurs au seuil de pauvreté monétaire



---

Détailler le contenu des paniers de biens et services élaborés par les groupes de consensus n'entre pas dans le cadre de ce rapport<sup>25</sup>. Ce chapitre expose, dans un premier temps, le processus de construction des paniers de biens et services pour chacun des grands postes (logement, alimentation, habillement, hygiène, équipement, transports, vie sociale, santé et services financiers) et par type de configuration familiale. Il reprend les arguments mis en avant par les groupes pour justifier le contenu de ces paniers.

Dans un second temps, sont présentés le montant des paniers pour chacun des ménages ainsi que le coût estimé par les groupes de citoyens d'un adulte supplémentaire ou d'un enfant, qui est comparé avec le coût estimé selon les conventions en vigueur (échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée » employée par l'Union européenne).

---

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

Concrètement, la méthode a consisté à parcourir 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, pour ne prendre que les éléments dont l'impact est significatif sur le contenu du panier de biens des différentes catégories de ménage, on note que les groupes ont validé le fait qu'il était nécessaire 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. Par ailleurs, les groupes ont retenu que les retraités pouvaient être propriétaires de leur logement, ce qui renvoie au fait que les deux tiers de la population française appartenant à cette catégorie sont dans cette situation.

Concernant l'alimentation, les groupes se sont arrêtés sur un modèle alimentaire qui privilégie trois repas par jour. Ils se sont prononcés sur la quantité et la qualité de ces repas. Le modèle

---

25. Se reporter au rapport de recherche Credoc-IRES publié conjointement avec le présent rapport et également disponible sur le site de l'ONPES : [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)

ainsi constitué a fait l'objet d'une expertise de la part de nutritionnistes qui ont travaillé sur la base des enquêtes sur la consommation des Français et des recommandations publiques dans ce domaine.

L'habillement constitue un poste important dans les budgets de référence définis par les groupes. Il est en quelque sorte un marqueur d'une recherche d'intégration ou de reconnaissance sociale qui passe par la possibilité de disposer de certains vêtements « de marque » (particulièrement pour les adolescents). La possibilité d'acheter en solde a été intégrée pour un tiers des articles, conformément aux tendances actuelles de consommation.

Les soins et l'hygiène corporelle ont constitué un point de débat important dans le sens où ils symbolisent eux aussi une participation à la vie sociale. Pour aboutir à un consensus argumenté il a été nécessaire de comparer les besoins spontanés issus des groupes aux études disponibles sur la consommation moyenne des ménages français dans ce domaine. Enfin, le consensus s'est construit sur la base d'une moyenne entre les besoins exprimés par les groupes (plutôt élevés) et la consommation moyenne de ce type de produits (plutôt plus basse).

Concernant le poste équipement de la maison, les débats ont plutôt porté sur la qualité des équipements et leur durée d'amortissement. Les groupes ont opté pour des produits de moyenne gamme, quitte à avoir une durée d'amortissement plus longue que pour un produit de premier prix.

En matière de transports, autre poste important, les groupes se sont accordés sur la nécessité pour les ménages 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, de loisirs, de vacances, d'achat courant, mais également pour participer à la vie sociale (visiter des parents, des amis). À ce véhicule s'ajoutent les abonnements de transports en commun pour les autres membres du ménage. Là aussi, il a été fait appel à la compétence d'experts qui ont mobilisé les enquêtes existantes afin de construire un consensus argumenté difficilement atteignable au regard des difficultés à s'accorder sur certains points comme le kilométrage moyen parcouru annuellement pour chaque type de ménage.

Au-delà de la préoccupation de maintenir un lien social exprimé au fil des différents postes budgétaires ci-dessus, le fait de pouvoir partir en vacances (deux semaines par an pour les actifs avec enfants, une semaine pour les retraités et les actifs sans enfant), d'avoir la possibilité de pratiquer des activités culturelles et sportives – pour les enfants et les adultes, ce qui suppose la possibilité de mobiliser une garde d'enfant à domicile –, de prendre un repas à l'extérieur, d'inviter des amis, de pouvoir offrir des cadeaux a été considéré comme relevant d'un besoin minimum pour les ménages types étudiés.

Enfin, le poste santé a donné l'occasion d'amples débats. La complexité du sujet a rendu nécessaire un éclairage par les experts de ce domaine concernant les possibilités offertes sur le marché de l'assurance individuelle en matière de complémentaire santé à partir du moment où ce besoin était retenu et ne pouvait pas être couvert par un éventuel employeur. Au terme de ces débats, les groupes ont décidé que le reste à charge en matière de santé ne devait pas dépasser 20 euros par mois et par personne.

Au final, la méthode a permis de construire, pour chaque ménage type une liste précise de biens jugés nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale, consultable sur le site de l'ONPES<sup>26</sup>. Constatant que le montant global des paniers de biens présentés apparaissait relativement élevé au regard des dépenses moyennes des Français, les groupes de validation finale n'ont pourtant modifié qu'à la marge leur appréciation de la composition de ces paniers, considérant qu'elle correspondait aux besoins nécessaires à un niveau de vie décent.

## Sans être financièrement pauvre, une part significative des ménages connaît des restrictions

*Deux postes jouent un rôle essentiel dans les budgets de référence selon les catégories de ménage. Celui du logement dont le coût est important (sensiblement plus faible pour un ménage logé dans le parc social que dans le parc privé) et celui lié à la vie sociale, qui représente autour de 10 % des budgets de référence.*

### Les budgets de référence se situent entre 1 424 euros et 3 284 euros selon la composition du ménage

Globalement les montants mensuels des budgets minimaux de référence<sup>27</sup> pour une participation effective à la vie sociale se situent, selon les configurations familiales, entre 1 424 euros (pour une personne active seule) et 3 284 euros (pour un couple avec deux enfants), sachant que ces ménages sont supposés être logés dans le parc social (tableau 1)<sup>28</sup>. Hors logement, le niveau de ces budgets est respectivement de 954 euros et 2 557 euros. On notera que les budgets de référence des retraités en couple sont légèrement supérieurs à ceux des actifs sans enfant (respectivement 2 187 euros contre 1 985 euros pour des ménages résidant dans le parc social), ce qui s'explique par la disposition jugée nécessaire d'une chambre supplémentaire pour les personnes retraitées afin de leur permettre de recevoir leur famille et d'éviter ainsi de s'isoler<sup>29</sup>.

On note également que le budget le plus élevé, après celui des couples avec deux enfants, est celui des familles monoparentales (avec deux enfants). Ceci s'explique en partie par le choix fait par les groupes de consensus d'attribuer une chambre pour chaque enfant de sexe et d'âge différents. Ainsi, hors logement, la hiérarchie des budgets de référence selon les types de ménage reste proche, les familles monoparentales avec deux enfants devant disposer d'un budget supérieur à celui de l'ensemble des autres configurations familiales y compris les couples formés de deux adultes (respectivement 1 918 euros et 1 474 euros).

26. [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)

27. Pour ce calcul, on tient compte de la durée de vie des biens et de leur fréquence de renouvellement.

28. En France le logement social concerne environ 5 millions de personnes.

29. Selon le rapport de la Fondation de France, les personnes dont les revenus sont les plus faibles sont également celles qui souffrent le plus des situations d'isolement. C'est le cas de 18 % des personnes dont le revenu est inférieur à 1 000 euros et de 14 % de celles dont le revenu est compris entre 1 000 euros et 1 500 euros contre seulement 7 % des personnes dont le revenu est supérieur à 3 500 euros mensuels.

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.

**Tableau 1**

Budgets de référence selon le type de poste, de configuration familiale et de logement (en euros et en %)

	Famille monoparentale avec deux enfants*		Couple avec deux enfants**		Couple d'actifs sans enfant		Personne seule active		Couple de retraités		Personne seule retraitée	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
Poste logement parc social	690	27	727	22	511	26	471	33	627	29	584	37
Poste logement parc privé	902		958		659		618		877		831	
Poste logement propriétaire	-		-		-		-		208		165	
Transports	331	13	420	13	356	18	297	21	318	14	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 scolaire	270	10	99	3	-		-		-		-	
Santé	166	7	246	8	122	6	61	4	242	11	121	8
Banque	7	0	15	0	14	1	7	0	14	1	7	0
<b>Budget total parc social</b>	<b>2 599</b>	<b>100</b>	<b>3 284</b>	<b>100</b>	<b>1 985</b>	<b>100</b>	<b>1 424</b>	<b>100</b>	<b>2 187</b>	<b>100</b>	<b>1 569</b>	<b>100</b>
<b>Budget total parc privé</b>	<b>2 830</b>		<b>3 515</b>		<b>2 133</b>		<b>1 571</b>		<b>2 437</b>		<b>1 816</b>	
<b>Budget total propriétaire</b>	<b>-</b>		<b>-</b>		<b>-</b>		<b>-</b>		<b>1 769</b>		<b>1 150</b>	
<b>Budget total hors logement</b>	<b>1 918</b>		<b>2 557</b>		<b>1 474</b>		<b>954</b>		<b>1 560</b>		<b>985</b>	

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.

### Une analyse poste par poste

Une analyse plus fine considérant la part respective de chacun des postes budgétaires dans la composition globale du panier de biens et de services met en lumière les besoins minimaux exprimés par les groupes de consensus selon les types de ménage et les postes de besoins.

Le poste le plus important est le logement, que ce soit pour un logement situé dans le parc social ou dans le parc privé. 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 pour les personnes seules retraitées (37 % du budget de référence) et pour les personnes seules actives (33 %). Pour les retraités propriétaires<sup>30</sup>, le poste logement est nettement moins élevé en volume et en part. Il n'arrive qu'en quatrième position pour les couples (après l'alimentation, les transports et la santé) et en troisième position (après les transports et l'alimentation) pour les retraités seuls. De fait, c'est pour le volet 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. Un travail ultérieur de l'ONPES devrait explorer cette hypothèse.

L'alimentation intervient en deuxième dans les besoins des ménages. Elle 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, illustrant le coût important des transports pour une personne assumant seule ce type de charge pourtant jugée indispensable pour être inséré socialement et économiquement. Ce poste reste important pour les autres configurations familiales (respectivement 18 % et 14 % pour les couples d'actifs sans enfant et les couples de retraités). Il est légèrement plus faible pour les ménages avec enfants.

Enfin, le poste vie sociale constitue un poste non négligeable. Il s'élève en moyenne à 10 % environ des besoins valorisés par les groupes de consensus. Il représente même 14 % du budget de référence établi 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 atténuées par la seule garde familiale.

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.

30. Les retraités et leurs logement : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2173.pdf>

Au-delà de cette première typologie, il est possible d'examiner la composition de chacun des postes pour mettre en évidence les principales différences selon la configuration familiale des ménages. Celles-ci dépendent des besoins de consommation propres à chaque type de ménage et permettent de mieux appréhender la nature de ces paniers. Les tableaux suivants en fournissent des exemples plus détaillés.

– Poste logement (parc social)

En matière de logement, on note que les couples avec enfants logés à Tours ou à Dijon cumulent à la fois des loyers élevés et des charges importantes (tableau 2).

**Tableau 2**

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Loyer	481 €	481 €	306 €	306 €	419 €	419 €
Énergie	116 €	135 €	105 €	78 €	107 €	78 €
Taxes	69 €	69 €	69 €	69 €	69 €	69 €
Autres	24 €	42 €	31 €	18 €	32 €	18 €
<b>Total</b>	<b>690 €</b>	<b>727 €</b>	<b>511 €</b>	<b>471 €</b>	<b>627 €</b>	<b>584 €</b>

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

– Poste transports

Le coût élevé du transport s'explique pour les familles avec enfants par le coût du véhicule mais également par celui des autres modes de transport, dont les transports en commun utilisés par le second membre du ménage (tableau 3).

**Tableau 3**

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple actif sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Voiture	133 €	167 €	133 €	133 €	133 €	133 €
Carburant	92 €	92 €	106 €	85 €	64 €	50 €
Entretien et assurance	58 €	49 €	49 €	49 €	49 €	49 €
Stationnement	28 €	27 €	28 €	28 €	28 €	28 €
Transports alternatifs	20 €	85 €	40 €	2 €	44 €	12 €
<b>Total</b>	<b>331 €</b>	<b>420 €</b>	<b>356 €</b>	<b>297 €</b>	<b>318 €</b>	<b>272 €</b>

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

## – Poste alimentation

Pour ce qui concerne l'alimentation, on notera en particulier le poids relativement important de l'alcool (plus de 10 % du budget de ce poste) pour les couples d'actifs sans enfant et les couples de retraités. Inversement, on constate le poids relativement faible des repas du soir pour les couples de retraités comparativement aux couples d'actifs sans enfant, ce qui renvoie aux pratiques alimentaires des individus selon leur âge (tableau 4).

Tableau 4

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Petit-déjeuner	53 €	100 €	63 €	27 €	50 €	35 €
Déjeuner	127 €	267 €	129 €	93 €	219 €	118 €
Encas/goûter	37 €	22 €	8 €	6 €	26 €	9 €
Dîner	92 €	154 €	147 €	59 €	89 €	24 €
Repas exceptionnel	17 €	20 €	22 €	14 €	22 €	14 €
Alcool	32 €	32 €	44 €	21 €	47 €	20 €
Autre	17 €	1 €	14 €	0 €	2 €	2 €
Total	375 €	596 €	427 €	220 €	455 €	222 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

## – Poste habillement

Le coût relatif des tenues « formelles » utilisées lors d'événements exceptionnels tels que les mariages ou les fêtes, ou nécessaires à la vie professionnelle, est particulièrement important pour les couples d'actifs avec enfants (plus de 10 % du budget du poste habillement). Par contre, pour les couples d'actifs sans enfant, ce poste est deux fois plus bas (moins de 5 % du budget de ce poste). Le poste « tenues de nuit » représente, lui, plus de 15 % du budget de ce poste pour les couples avec enfants et près de 20 % pour les couples sans enfant (tableau 5).

Tableau 5

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Vêtements de tous les jours	105 €	142 €	82 €	42 €	69 €	26 €
Chaussures de tous les jours	21 €	38 €	22 €	5 €	13 €	6 €
Tenues de nuit	26 €	51 €	32 €	12 €	12 €	10 €
Tenues formelles	12 €	35 €	8 €	4 €	8 €	5 €
Tenues de sport	12 €	13 €	4 €	2 €	8 €	3 €
Autres accessoires	25 €	36 €	19 €	4 €	9 €	4 €
Total	201 €	315 €	167 €	69 €	119 €	55 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

– Poste équipement de la maison

En matière d'équipement de la maison, on ne remarque pas de différences sensibles selon le type de ménage, si ce n'est celles découlant du nombre de personnes qui augmente naturellement le coût d'équipement en mobiliers et biens durables (tableau 6).

**Tableau 6**

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraité	Personne seule retraitée
Salon	55 €	88 €	54 €	52 €	52 €	49 €
Cuisine	58 €	58 €	44 €	32 €	39 €	32 €
Chambre	37 €	42 €	16 €	12 €	19 €	25 €
Salle de bain	8 €	7 €	5 €	6 €	5 €	4 €
Lumières/ décoration	15 €	20 €	2 €	9 €	6 €	7 €
Autres	3 €	3 €	1 €	1 €	1 €	1 €
Total	176 €	218 €	122 €	112 €	122 €	118 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

– Poste hygiène et beauté

L'analyse précise du poste hygiène et beauté témoigne de l'importance accordée par les groupes de consensus aux produits cosmétiques. Pour les couples avec enfants, ce seul type de produit représente près de 45 % du total des besoins recensés pour ce poste (tableau 7).

**Tableau 7**

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraité	Personne seule retraitée
Produits d'hygiène	34 €	48 €	25 €	10 €	30 €	10 €
Cosmétiques	17 €	75 €	14 €	10 €	31 €	11 €
Soins	28 €	48 €	19 €	16 €	34 €	14 €
Pharmacie	6 €	2 €	2 €	1 €	2 €	4 €
Total	85 €	173 €	60 €	37 €	97 €	39 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

## – Poste santé

L'analyse détaillée du poste santé témoigne d'un reste à charge relativement important, après prise en compte du montant des soins par une complémentaire santé (de niveau 2), prise en charge par les seuls ménages. Ceci est particulièrement vrai pour les familles avec enfants dont le reste à charge représente les deux tiers des dépenses de santé (tableau 8).

Tableau 8

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Complémentaire santé	60 €	90 €	82 €	41 €	202 €	101 €
Reste à charge	106 €	156 €	40 €	20 €	40 €	20 €
Total	166 €	246 €	122 €	61 €	242 €	121 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

## – Poste vie sociale

En matière de vie sociale, les vacances (une semaine ou deux par an selon les configurations familiales) sont d'un coût important pour les familles avec enfants (entre un quart et un tiers du budget total de ce poste). Au contraire il est particulièrement faible pour les retraités (environ 15 %) [tableau 9].

Tableau 9

	Famille monoparentale*	Couple avec enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Vacances	109 €	119 €	53 €	50 €	32 €	20 €
Sorties	46 €	63 €	40 €	20 €	119 €	60 €
Activité hebdomadaire	33 €	83 €	37 €	21 €	17 €	8 €
Produits culturels/jeux	19 €	52 €	12 €	6 €	5 €	3 €
Cadeaux	46 €	77 €	65 €	55 €	20 €	60 €
Vie scolaire	12 €	49 €	–	–	–	–
Baby-sitting	32 €	32 €	–	–	–	–
Total	297 €	475 €	207 €	150 €	193 €	151 €

\*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.

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

### Le montant des budgets de référence est compris entre 80 % et 100 % du niveau de vie médian des ménages

L'ONPES commente régulièrement, et utilise pour son propre tableau de bord, les données produites par l'INSEE sur le niveau de vie médian des ménages. La comparaison de cet indicateur avec les budgets de référence présentés ici est délicate (tableau 10). En effet, le premier reflète la situation de l'ensemble des ménages et le second les besoins de cas types particuliers choisis dans les deux villes de l'étude (Tours et Dijon). Cette comparaison doit donc être considérée avec précaution en raison de son caractère exploratoire.

**Tableau 10**

Niveau de vie correspondant au budget de référence, en pourcentage du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, par type de ménage

Types de ménage	Budget de référence en euros mensuels (parc social)	Niveau de vie correspondant au budget de référence	
		En euros mensuels	En % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population
Actif isolé	1 424	1 424	88
Couple d'actifs sans enfant	1 985	1 323	81
Famille monoparentale 2 enfants*	2 599	1 624	100
Couple avec 2 enfants**	3 284	1 428	88
Retraité isolé	1 569	1 569	96
Couple de retraités	2 188	1 458	90

Lecture : Le niveau de vie correspondant au budget de référence pour une famille monoparentale avec deux enfants est égal au niveau de vie médian de la population.

Note : Les niveaux de vie correspondant au budget de référence pour les différentes catégories de ménages (colonne 2) ont été calculés à partir du budget de référence construit par les groupes de consensus (colonne 1) en utilisant les unités de consommation correspondant à ces différents ménages. Ils ont été rapportés au niveau de vie médian de 2011, soit 1 629 euros/mois, pour obtenir le rapport entre le niveau de vie correspondant au budget de référence en pourcentage du niveau de vie médian de l'ensemble de la population (col. 3).

\*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 pour les budgets de référence.

Sources : INSEE calcul IRES.

Le niveau de vie associé aux budgets de référence, qui prend en compte le nombre d'unités de consommation de chaque catégorie de ménages, représente entre 81 % (pour un couple sans enfant) et 100 % (pour une famille monoparentale avec deux enfants) du niveau de vie médian des ménages. Cette comparaison confirme que les budgets de référence isolent des populations qui ne sont pas pauvres au sens de l'indicateur de pauvreté monétaire (qui retient 60 % du niveau de vie médian), mais plutôt des populations en insuffisance de revenu, qui sont dès lors susceptibles de se restreindre sur des besoins pourtant considérés comme nécessaires pour une réelle inclusion sociale.

Parmi les ménages sans enfant, les retraités ont des besoins minimaux qui sont plus proches du niveau de vie médian que ceux des ménages d'actifs sans enfant, ce qui s'explique à nouveau largement par l'importance des dépenses de logement pour ces ménages de retraités.

Parmi les actifs, les budgets de référence par unité de consommation représentent une proportion plus forte du niveau de vie médian pour les ménages avec enfants (88 %) que pour ceux sans enfant (81 %).

Si les échelles d'équivalence traduisaient très exactement la variation des besoins liée à la taille de la famille, tels qu'estimés par les groupes de consensus, les budgets de référence par unité de consommation seraient égaux au budget de référence pour un actif seul (1 424 euros), ce qui n'est pas le cas. Le décalage observé entre les ménages d'actifs avec enfants et ceux sans enfant pourrait alors signifier que l'échelle d'équivalence utilisée par l'Union européenne minimise, pour les ménages en situation de précarité financière, les besoins des familles avec enfants. Cette sous-estimation serait de l'ordre de 10 % à 15 %, légèrement plus forte pour les familles monoparentales. Cette question devrait faire l'objet d'études ultérieures, notamment pour identifier les postes de dépenses qui ont le plus d'impact sur la détermination de ces échelles d'équivalence en fonction du nombre et de l'âge des enfants présents au sein du ménage.

### **Les familles monoparentales et les personnes seules retraitées sont les plus touchées par des risques élevés de restrictions**

Les budgets de référence ainsi construits ne qualifient pas des populations qui seraient dans leur ensemble 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, deux types de ménages sont identifiés comme étant fréquemment dans une situation difficile. D'une part, 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, 14 % sont pauvres monétairement et 45 % d'entre elles sont en risque de restrictions (tableau 11).

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 retraités, ceux avec deux enfants (du moins pour les âges retenus) et les personnes seules actives qui sont dans une situation moins défavorable.

**Tableau 11**

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

Lecture : La proportion des familles monoparentales avec deux enfants dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté est de 55 % et celle dont le niveau de vie est inférieur au budget de référence est de 95 %.

\*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 : ERF5 2011 – euros 2011.

**Pour une personne seule sans enfant, un emploi rémunéré au Smic complété par les prestations sociales courantes couvre environ 80 % du montant du budget de référence**

Pour quatre des six catégories de ménages étudiées, on dispose (par modélisation) des revenus disponibles de familles modestes correspondant aux situations dans lesquelles les adultes du ménage perçoivent le Smic, ou bien n'ont aucun revenu du travail. Les comparaisons avec les budgets de référence exposées au tableau 12 illustrent pour ces familles les tensions entre revenu disponible et besoins des ménages.

**Tableau 12**

Revenu disponible atteint par les personnes logées dans le parc social, ne travaillant pas ou étant rémunérées au Smic à temps plein (en euros)

Cas types	Budget de référence – en € (1)	Revenu disponible si...								
		Personne ne travaille dans le ménage – en € (2)	Écart (2) – (1) et ratio (2)/(1)		Un adulte travaille au Smic à temps plein – en € (3)	Écart (3) – (1) et ratio (3)/(1)		Deux adultes travaillent au Smic à temps plein – en € (4)	Écart (4) – (1) et ratio (4)/(1)	
Famille monoparentale avec deux enfants	2 599	1 398	– 1 201	54 %	1 941	– 658	74 %	–	–	
Couple avec deux enfants	3 284	1 461	– 1 824	44 %	2 005	– 1 279	61 %	2 578	– 706	78 %
Couple d'actifs sans enfant	1 985	955	– 1 030	48 %	1 417	– 568	71 %	2 255	+ 270	113 %
Personne seule active sans enfant	1 424	709	– 719	50 %	1 178	– 250	82 %	–	–	

Lecture : Une personne seule sans enfant a, selon les travaux de l'ONPES, un budget de référence de 1 425 euros par mois si elle est locataire du parc social. En 2013, si une personne seule sans enfant ne travaille pas, elle perçoit des prestations (RSA, allocations logement) qui lui confèrent un revenu disponible de 709 euros par mois. Si elle travaille à plein temps au Smic, elle perçoit un revenu disponible (revenu d'activité + prestations – impôts) de 1 178 euros par mois.

Sources : Maquette cas types DREES, législation 1<sup>er</sup> avril 2013.

Cette simulation montre que pour trois des quatre catégories de ménages étudiées, sous hypothèse d'emploi rémunéré au Smic, le budget de référence est supérieur au revenu disponible<sup>31</sup>, y compris lorsque ces familles sont en emploi à temps plein. Seul le couple bi-actif sans enfant a des revenus supérieurs à son budget de référence de 270 euros environ, soit +113 %.

Pour les ménages dont aucun des membres ne travaille, le revenu disponible couvre environ 50 % des besoins identifiés par le budget de référence. Lorsque l'un des deux adultes travaille, le revenu disponible en couvre environ 70 %. Lorsque les deux adultes travaillent avec des revenus d'activité au Smic, le revenu disponible simulé reste insuffisant pour couvrir les besoins exprimés par les groupes de consensus lorsqu'il y a des enfants à charge.

31. **Définitions du revenu disponible** : il s'agit du revenu après redistribution monétaire, c'est-à-dire du revenu d'activité, diminué des impôts directs (impôt sur le revenu, y compris la prime pour l'emploi, et la taxe d'habitation) et des contributions et cotisations sociales, et augmenté des prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation de base de la PAJE, allocation de rentrée scolaire), des allocations logement et des minima sociaux (RSA socle et activité). Le revenu disponible n'inclut pas l'avantage monétaire lié à la CMU-C ou à l'ACS, ni la réduction de facture d'électricité ou de gaz liée au tarif de première nécessité.

**Une couple sans enfant a besoin d'un revenu d'activité équivalent à 1,7 Smic pour disposer d'un panier de biens et services lui permettant d'être effectivement inséré dans la vie sociale**

Une autre approche consiste à évaluer le revenu d'activité nécessaire pour atteindre le budget de référence (compte tenu des impôts et des prestations, tableau 13). Ainsi, pour atteindre le budget de référence une personne seule sans enfant devrait disposer d'un revenu d'activité équivalent à 1 548 euros, soit 1,4 fois le Smic, et devrait s'acquitter de 88 euros d'impôt sur le revenu et de 35 euros de taxe d'habitation.

Pour un couple sans enfant, le revenu d'activité nécessaire pour atteindre le budget de référence est de 1,7 Smic. Dit autrement, si l'on fait l'hypothèse que l'un des deux membres du ménage travaille à plein temps et est payé au Smic, il faudrait que l'autre adulte dispose d'un revenu d'activité équivalent à 0,7 Smic. Dans le cas d'un couple avec deux enfants (et toujours dans l'hypothèse que l'un des deux conjoints est rémunéré au Smic) le deuxième revenu d'activité pour atteindre le budget de référence devrait être de 1,8 Smic.

Enfin, pour atteindre le budget de référence, une famille monoparentale, compte tenu des impôts, de la taxe d'habitation et des diverses allocations auxquelles elle a droit, devrait disposer d'un revenu d'activité équivalent à deux fois le Smic.

**Tableau 13**

Niveau de revenu d'activité net qui permet d'atteindre le budget de référence pour chaque configuration familiale, en tenant compte des impôts acquittés et des prestations perçues (législation au 1<sup>er</sup> avril 2013)

Types de ménage	Budget de référence	Revenu d'activité net		Prestations			PPE	Prélèvements directs	
		en % du Smic	en €	AF	ARS	AB Paje		Impôt sur le revenu	Taxe d'habitation
Personne seule sans enfant	1 424	138 %	1 548	0	0	0	0	88	35
Couple sans enfant <sup>H1</sup>	1 985	172 %	1 929	0	0	0	123	24	43
Famille monoparentale avec 2 enfants (0-2 et 6-10 ans)	2 599	207 %	2 325	129	30	185	0	34	35
Couple 2 enfants (14 et 15-17 ans) <sup>H1</sup>	3 284	282 %	3 157	193	0	0	72	77	61

Lecture : Le budget de référence d'une personne seule sans enfant et locataire dans le parc social est de 1 424 euros par mois. Pour atteindre ce revenu disponible, elle doit percevoir un revenu d'activité net de 1 548 euros par mois, soit 138 % du Smic. À ce niveau de revenu d'activité, elle ne perçoit pas de prestation sociale et acquitte tous les mois 88 euros d'impôt sur le revenu et 35 euros de taxe d'habitation.

Hypothèses : On suppose également (H1) que l'un des deux adultes du couple travaille à plein temps au Smic, tandis que la rémunération de l'autre s'ajuste : par exemple, pour le couple avec deux enfants locataire du parc social, l'un des deux adultes travaille à temps plein au Smic (100 %), et l'autre à temps plein à 182 % du Smic (282 % = 100 % + 182 %). Les résultats seraient légèrement différents pour un couple « mono-actif », au sein duquel un seul adulte travaille puisque certaines aides (prestations familiales sous condition de ressources, PPE) dépendent du niveau d'activité des deux membres du couple.

Signification des sigles : AF – allocations familiales ; ARS : allocation de rentrée scolaire ; AB Paje : allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ; PPE : prime pour l'emploi.

Sources : Maquette cas types DREES, législation 1<sup>er</sup> avril 2013.

### La valorisation des besoins renouvelés chaque mois constitue 60 % des budgets de référence

Les budgets de référence valorisent l'ensemble des besoins. Or, ceux-ci peuvent être satisfaits par des biens et services dont la durée de vie est variable. Dans une approche plus restreinte des budgets de référence qui ne prend en compte que les dépenses mensuelles, on cherche à isoler, sans doute d'une manière conventionnelle, les besoins les plus courants.

Ainsi, un ménage composé d'un actif sans enfant doit disposer pour faire face à ses dépenses mensuelles d'un budget de 809 euros, s'il réside dans le parc social, soit 57 % du total du budget de référence (tableau 14). Il doit néanmoins prévoir environ 615 euros pour des dépenses telles que les impôts, les redevances diverses, les assurances ou le renouvellement de l'équipement de son logement et de son véhicule<sup>32</sup>.

**Tableau 14**

Montant des budgets de référence selon la périodicité des besoins et le type de dépenses (exemple pour un actif sans enfant)

	Mensuel (en €)	Total (en €)	Part du budget mensuel par rapport au budget total (en %)
Logement parc social	384	471	81
Logement parc privé	531	618	86
Transports	113	297	38
Alimentation	220	220	100
Habillement	0	69	0
Équipement	33	112	29
Hygiène Beauté	3	37	7
Santé	0	61	0
Vie sociale	57	157	36
Total parc social	809	1 424	57
Total parc privé	956	1 571	61
Total hors logement	425	954	44

Sources : Budgets de référence ONPES, groupes de consensus.

32. Le rapport Credoc-IRES présente cette désagrégation pour l'ensemble des ménages types. Il montre que les ordres de grandeur entre budget mensuel et budget annuel ou pluriannuel restent sensiblement identiques.

Le fait d'isoler les besoins mensuels permet aussi de mieux comprendre l'écart entre le budget global (tel que mesuré par la méthode du consensus) et la vision que peuvent avoir les ménages, et particulièrement ceux dont les revenus sont les plus bas, de leurs dépenses courantes (souvent ramenées aux dépenses mensuelles). En isolant les budgets mensuels, ces écarts sont en effet sensiblement plus faibles.

Cette démarche fournit également une piste de réflexion pour analyser les comportements de consommation et les éventuels ajustements auxquels doivent faire face des ménages aux contraintes budgétaires fortes. On voit ainsi que, dans la gestion quotidienne de leur budget, les ménages dont les revenus sont les plus bas sont davantage contraints par les dépenses courantes (essentiellement pour les postes alimentation et logement qui représentent une part très importante des dépenses globales). Les dépenses qui reviennent le moins fréquemment sont celles sur lesquelles les ménages peuvent éventuellement arbitrer, comme les biens durables (réfrigérateur, machine à laver, mobilier...) en attendant pour les renouveler ou en ayant recours au troc, à la récupération, etc.

## Les échelles d'équivalence utilisées par l'Union européenne remises en question

Les budgets de référence, s'ils renseignent sur les besoins des ménages, permettent également de mesurer le coût additionnel d'un individu (adulte ou enfant) et dès lors de s'interroger sur la pertinence des échelles d'équivalences actuellement utilisées. La comparaison entre le coût additionnel d'un adulte (ou d'un enfant) résultant des budgets de référence et celui communément retenu par la statistique publique (échelle « OCDE modifiée ») montre une surestimation du coût de l'adulte et une sous-estimation du coût de l'enfant qui peuvent fournir des pistes de réflexion pour une actualisation des échelles d'équivalence.

### Le coût d'un adulte supplémentaire semble surestimé par les conventions retenues au niveau européen

Globalement, le passage d'un à deux adultes dans un ménage d'actifs ou de retraités correspond à une augmentation de l'ordre de 40 % pour les locataires du parc social et de 35 % pour les locataires du parc privé (tableau 15). Ce coût additionnel est nettement inférieur au coefficient retenu par l'Union européenne, qui est de 50 %. Dit autrement, les conventions actuellement retenues en France et au niveau international surestimerait de manière relativement importante les frais engendrés par la présence d'un adulte supplémentaire dans un ménage (en l'occurrence un conjoint). Inversement, les conventions retenues par l'Union européenne pour mesurer le coût d'un enfant ne prennent pas en compte l'ensemble des besoins estimés par les ménages eux-mêmes.

**Tableau 15**

Coût additionnel d'un adulte selon le type de ménage (en euros et en %)

	Actifs			Retraités		
	Personne seule	Couple	Coût additionnel (%)	Personne seule	Couple	Coût additionnel (%)
Budget total parc social	1 425 €	1 984 €	+ 39 %	1 569 €	2 190 €	+ 40 %
Budget total parc privé	1 572 €	2 133 €	+ 36 %	1 816 €	2 437 €	+ 34 %
Budget total propriétaires	–	–	–	1 150 €	1 769 €	+ 54 %
Budget total hors logement	954 €	1 474 €	+ 55 %	985 €	1 560 €	+ 58 %
Échelle OCDE modifiée			+ 50 %			+ 50 %

Sources : Budgets de référence : groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014 ; Dépenses moyennes : enquête Budget de famille 2011 recalée sur la comptabilité nationale 2011, calculs INSEE.

Pour une famille monoparentale vivant dans le parc social ou le parc privé, le coût additionnel d'un enfant est très supérieur à celui estimé par l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE (tableau 16). En moyenne pour un enfant de moins de 14 ans, pour ce type de ménage, l'écart est de plus de 15 points dans le parc social (respectivement +45 % pour les budgets de référence contre +30 % pour l'échelle d'équivalence OCDE modifiée) et de plus de 18 points dans le parc privé (respectivement +48 % contre +30 %).

La différence est du même ordre pour les couples. Elle oscille entre 6 et 14 points selon l'âge de l'enfant et la nature du logement (social ou privé). Mais le coût additionnel d'un enfant reste toujours supérieur pour les budgets de référence.

Ces résultats témoignent de la sous-évaluation du coût du premier enfant par les échelles d'équivalence habituellement utilisées et donc l'importance d'une révision de ces échelles afin de les ajuster aux besoins tels qu'ils sont exprimés par les ménages eux-mêmes<sup>33</sup>.

33. C'est d'ailleurs le sens d'un travail réalisé actuellement par la DREES et l'INSEE pour lequel les budgets de référence devraient être utilement mobilisés.

**Tableau 16**

Coût additionnel d'un premier enfant selon son âge pour une famille monoparentale et un couple (en euros et en %)

Budget de référence pour un ménage sans enfant	Budget de référence pour un ménage avec un enfant selon son âge										
	0-2 ans		3-10 ans		11-13 ans		Moyenne moins de 14 ans		14-17 ans		
<b>Famille monoparentale</b>											
Total parc social	1 424 €	+ 575 €	+ 40 %	+ 708 €	+ 50 %	+ 647 €	+ 45 %	+ 643 €	+ 45 %	+ 765 €	+ 54 %
Total parc privé	1 571 €	+ 694 €	+ 44 %	+ 808 €	+ 51 %	+ 747 €	+ 48 %	+ 749 €	+ 48 %	+ 865 €	+ 55 %
Nombre d'unités de consommation selon l'échelle OCDE modifiée et augmentation	1	+ 0,3 UC	+ 30 %	+ 0,3 UC	+ 30 %	+ 0,3 UC	+ 30 %	+ 0,3 UC	+ 30 %	+ 0,5 UC	+ 50 %
<b>Couple</b>											
Total parc social	1 985 €	+ 578 €	+ 29 %	+ 713 €	+ 36 %	+ 654 €	+ 33 %	+ 648 €	+ 32 %	+ 771 €	+ 39 %
Total parc privé	2 133 €	+ 701 €	+ 33 %	+ 716 €	+ 34 %	+ 755 €	+ 35 %	+ 707 €	+ 34 %	+ 872 €	+ 41 %
Nombre d'unités de consommation selon l'échelle OCDE modifiée et augmentation	1,5	+ 0,3 UC	+ 20 %	+ 0,3 UC	+ 20 %	+ 0,3 UC	+ 20 %	+ 0,3 UC	+ 20 %	+ 0,5 UC	+ 33 %

Lecture : Le coût additionnel moyen pour un enfant de moins de 14 ans est, selon la méthode des budgets de référence, de + 30 % pour un couple logé dans le parc social alors qu'il est de + 20 % selon la méthode employée au niveau européen (échelle OCDE modifiée).

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

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

La méthode employée pour calculer le montant des budgets de référence a consisté à traduire monétairement les besoins recensés par les groupes de consensus en mobilisant les prix des différents biens et services tels qu'ils apparaissent sur Internet ou par observation en magasins. Dit autrement, la satisfaction des besoins est assurée essentiellement par des biens acquis sur le marché. Pourtant, certains participants ont indiqué que la satisfaction de ces besoins pouvait passer par d'autres canaux que le secteur marchand. Ils ont évoqué en particulier les solidarités privées (famille, association...), le recours à l'achat de biens d'occasion, au troc, ou le partage des biens avec des membres

de la famille ou des proches. D'autres ont mis en avant le rôle des services publics dans la satisfaction de certains besoins (transports, santé, culture, sport...) et dont la mobilisation à un coût moindre pourrait permettre d'abaisser sensiblement les montants habituels nécessaires à leur satisfaction. C'est particulièrement vrai pour le logement qui constitue le poste le plus lourd. Un accroissement de l'offre dans le secteur social permettrait de répondre à la demande croissante de logement des ménages, et particulièrement des plus modestes, à un coût raisonnable. Il en est de même pour les transports à propos desquels les groupes de consensus ont jugé indispensable de disposer d'un véhicule pour les trajets professionnels et de loisirs. Ce choix peut s'expliquer par les insuffisances ou le coût des services publics de transport. Un accroissement ou une baisse du coût de ces services pour les populations précaires permettrait de les substituer, dans certains cas, au transport privé et de réduire d'autant le coût de ce poste. On peut également penser à une diffusion plus large des expériences de covoiturage qui se développent actuellement. On pourrait également renforcer le rôle des entreprises dans la satisfaction de certains besoins par le biais des actions menées par les comités d'entreprises dont les prestations (chèques vacances, chèques déjeuner, aides sociales à la garde d'enfants...) seraient renforcées et modulées en fonction des revenus.

Le recours à d'autres formes de satisfaction des besoins des ménages que le secteur marchand est également vrai pour les services offerts par les communes ou les départements en matière d'accès à la culture. C'est en partie le sens du rapport de la mission menée par Pierre Saglio et Alain Chosson (2010) « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation »<sup>34</sup>, qui propose des modalités concrètes pour réduire les dépenses contraintes des ménages les plus pauvres et leur garantir ainsi des conditions de vie décentes. Les auteurs proposent en particulier la mise en place de tarifications progressives pour les services essentiels afin de dégager des moyens pour d'autres besoins. Ils s'intéressent également aux aides au logement par la mise en place d'un système de solvabilisation des ménages les plus modestes et dont le coût du logement dépasse un certain plafond.

---

34. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000092/0000.pdf>



## CHAPITRE 4



# Les résultats des enquêtes menées auprès des Français sont en cohérence avec les montants des budgets de référence

---

Les montants des budgets de référence sont très proches de ceux obtenus par d'autres méthodes quantitatives qui mesurent les revenus nécessaires, selon les Français, pour « joindre les deux bouts » ou pour atteindre un « niveau minimum pour vivre ». Ainsi, pour une personne seule, le montant minimum pour vivre est-il selon ces enquêtes de l'ordre de 1 400 à 1 500 euros mensuels, soit un niveau équivalent à celui des budgets de référence. Cette proximité des résultats obtenus par des méthodes différentes valide les ordres de grandeurs obtenus par la démarche des groupes de consensus pour le calcul de budgets de référence.

---

### **Des budgets de référence un peu inférieurs aux dépenses moyennes des ménages...**

On peut comparer les montants des budgets de référence avec ceux résultant d'autres approches cherchant à mesurer les besoins minimaux des Français pour vivre. Trois types de comparaisons sont possibles. La première utilise l'enquête Budget de famille de l'INSEE qui interroge un échantillon représentatif de ménages sur leurs modes de consommation. Ceci permet de comparer poste par poste les besoins ressentis et les dépenses observées (tableau 17). On notera cependant que les méthodes employées pour ces deux études sont différentes. Alors que l'enquête Budget de famille est représentative de l'ensemble des ménages ordinaires, les budgets de référence le sont moins du fait de leur mesure limitée à deux villes. Leur comparaison permet donc de valider des ordres de grandeur qui mériteraient d'être affinés, notamment sur les dimensions logement et transports.

La seconde comparaison porte sur les budgets de référence calculés par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) selon des méthodes normatives, et la troisième se fait avec les enquêtes d'opinion qui mesurent le niveau minimum de revenu considéré par les personnes interrogées comme nécessaire pour vivre.

**Tableau 17**

Comparaison des montants des budgets de référence de l'ONPES avec l'enquête Budget de famille (en euros et en %)

	Famille monoparentale*			Couple avec enfant**			Couple actif sans enfant		
	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes
Logement parc social	690	669	103	727	952	76	511	677	75
Logement parc privé	902	669	135	958	952	101	659	677	97
Logement propriétaires	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Transports	331	402	82	420	790	53	356	678	53
Alimentation	375	436	86	596	678	88	427	563	76
Vie sociale	297	413	72	475	679	70	207	585	35
Habillement	201	156	129	315	250	126	167	171	98
Équipement	176	264	67	218	423	52	122	383	32
Hygiène/Beauté	85	82	104	173	120	144	60	94	64
Banque	7	10	70	15	15	100	14	13	108
Garde d'enfant/cantine scolaire	270 289***	119	243	99	232	43	–	–	–
Santé	166	86	193	246	132	186	122	125	98
Autre	–	362	–	–	983	–	–	740	–
Budget total parc social	2 599	3 000	87	3 284	5 256	62	1 985	4 028	49
Budget total parc privé	2 830	3 000	94	3 515	5 256	67	2 133	4 028	53
Budget total propriétaires	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Budget total hors logement	1 918	2 331	82	2 557	4 304	59	1 474	3 351	44

\*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. Le premier montant correspond au parc social, le second au parc privé.

Dépenses moyennes : enquête Budget de famille INSEE.

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

	Personne seule active			Couple retraité			Personne seule retraitée		
	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes	Budget de référence	Dépenses moyennes	% des dépenses moyennes
	471	510	92	627	490	128	584	424	138
	618	510	121	877	490	179	831	424	196
	–	–	–	208	490	42	165	424	39
	297	340	87	318	465	68	272	166	164
	220	258	85	455	618	74	222	312	71
	150	359	42	193	394	49	151	221	68
	69	118	58	119	87	137	55	57	96
	112	206	54	122	318	38	118	195	61
	37	53	70	97	102	95	39	61	64
	7	7	100	14	10	140	7	6	117
	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	61	57	107	242	185	131	121	99	122
	–	437	–	–	380	–	–	466	–
	1 424	2 345	61	2 188	3 049	72	1 569	2 007	78
	1 575	2 345	67	2 437	3 049	80	1 816	2 007	90
	–	–	–	1 769	3 049	58	1 150	2 007	57
	954	1 836	52	1 560	2 560	61	985	1 583	62

Enfin, dans un autre registre, nous verrons en quoi les montants des budgets de référence peuvent être comparés avec d'autres résultats issus de travaux réalisés à partir de méthodologies proches employées au Royaume-Uni.

Globalement les montants des budgets de référence sont plus faibles que les dépenses moyennes des ménages ordinaires (enquête Budget de famille), sauf pour les familles monoparentales où le rapport entre le budget de référence pour un ménage logé dans le parc social et les dépenses moyennes s'établit à 87 %. C'est aussi le cas, mais dans une moindre mesure, pour les ménages de retraités (le rapport est de 70 % pour un couple et de 80 % pour un retraité seul). Pour les autres types de ménages (actifs avec ou sans enfant-s), les budgets de référence représentent entre 50 % et 60 % des dépenses moyennes (tableau 17).

Une analyse détaillée, poste par poste, illustre les domaines où les ménages aux revenus les plus faibles sont susceptibles de restreindre leurs dépenses par rapport aux besoins minimaux exprimés par les groupes de consensus. Ainsi, les besoins en matière de logement sont jugés supérieurs à la moyenne des dépenses pour les locataires retraités (entre 30 % et 100 % de plus selon les configurations familiales). Cette différence importante qui positionne les besoins jugés indispensables au niveau des dépenses moyennes s'explique par le fait que de manière générale le coût de l'immobilier est particulièrement élevé. De plus on peut penser que les besoins minimaux exprimés sont proches des dépenses réelles. Ce faible écart peut aussi s'expliquer par le fait que les groupes de consensus ont accordé une chambre par enfant aux ménages avec enfants de sexe et d'âge différents.

En matière de santé, le rapport entre les montants des budgets de référence et les dépenses moyennes va de 70 % pour les familles monoparentales à 185 % pour les couples de retraités. Cette différence entre les deux sources résulte largement du fait que ce poste des budgets de référence est construit sur la base de contrats individuels financés par les seuls ménages, alors que l'enquête Budget de famille de l'INSEE intègre des contrats collectifs financés en partie par les employeurs. De plus, certains ménages bénéficient de la CMU-C gratuite, ce qui n'a pas été pris en compte dans les budgets de référence étant donné leurs montants.

Deux autres postes sont affectés par des écarts importants : la garde d'enfant et les frais de cantine pour les familles monoparentales (+ 140 % par rapport aux dépenses moyennes pour ce type de ménages)<sup>35</sup> ainsi que l'habillement pour les actifs avec enfants et les couples de retraités (+ 30 % à 40 % environ). Dans ce dernier cas, l'effet « mode » semble jouer fortement, les groupes de consensus ayant jugé que pour une pleine intégration à la vie sociale il était nécessaire de disposer de certains « attributs sociaux ».

Les groupes de consensus ayant jugé nécessaire de partir en vacances au moins une fois par an, ce qui n'est le cas que d'un Français sur deux, ce poste des budgets de référence est dès lors supérieur de 42 % par rapport aux dépenses moyennes.

---

35. L'âge des enfants n'étant pas spécifié dans l'enquête BDF, les dépenses moyennes pour cette configuration familiale précise sont donc sous-évaluées.

En revanche, les postes équipement et vie sociale des budgets de référence des actifs sont inférieurs aux dépenses moyennes (ce qui n'est pas le cas chez les retraités). Pour l'équipement, la différence s'explique par le fait que les groupes de consensus n'ont pas jugé indispensable de disposer de l'ensemble des matériaux informatique ou téléphonique aujourd'hui courant dans l'ensemble des ménages. Pour la vie sociale, les budgets intègrent uniquement les dépenses en matière de services et articles de loisirs jugés indispensables.

### ... Mais supérieurs à ceux calculés par l'Union nationale des associations familiales

Dès 1952, l'Union nationale des associations familiales (Unaf) a produit des budgets qui couvrent aujourd'hui huit familles types<sup>36</sup>. Elle procède en partant des normes proposées par les pouvoirs publics ou les experts pour les différents postes constitutifs des paniers de biens (alimentation, transports...). Ces données sont ensuite validées par des groupes de personnes. La démarche se rapproche ainsi sensiblement de la méthode employée en Belgique. Certaines hypothèses retenues rendent cependant délicate la comparaison poste par poste avec les résultats de l'ONPES. Sous ces réserves, il paraît néanmoins intéressant de comparer les niveaux de ces deux types de budgets ainsi construits<sup>37</sup>.

Globalement, les budgets élaborés par l'ONPES sont toujours supérieurs à ceux de l'Unaf (tableau 18). L'écart est relativement faible, de 4 % à 13 % selon les configurations familiales pour des ménages logés dans le parc social, mais il est plus important (de 11 % à 21 %) pour les ménages logés dans le parc privé. Cet écart rejoint le constat général effectué dans d'autres pays que les méthodes « normatives » aboutissent bien souvent à des résultats inférieurs à celles faisant appel à l'expertise citoyenne.

**Tableau 18**

Budget global mensuel pour différentes configurations familiales fin 2013 (en euros), selon l'ONPES et l'Unaf

	Budget ONPES Parc privé	Budget ONPES Parc social	Budget Unaf
Couple avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	3 456	3 225	2 866
Couple avec deux adolescents (un garçon et une fille) âgés de 14 ans et plus	3 641	3 410	3 282
Une femme avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	2 875	2 663	2 392
Couple avec un adolescent de 14 ans ou plus	3 036	2 787	2 645

Sources : Unaf ; Valorisation Crédoc 2013-2014 et calculs IRES pour les budgets ONPES.

36. [http://www.unaf.fr/spip.php?article14543#un\\_mode\\_de\\_calcul\\_particulier\\_un\\_panier\\_mensualise\\_tenant\\_compte\\_de\\_la\\_duree\\_de\\_vie\\_des\\_biens](http://www.unaf.fr/spip.php?article14543#un_mode_de_calcul_particulier_un_panier_mensualise_tenant_compte_de_la_duree_de_vie_des_biens)

37. Un travail de comparaison plus systématique des paniers de biens construits par la méthode utilisée par l'ONPES et l'Unaf apparaît de ce point de vue pertinent et devrait être engagé en collaboration par ces deux institutions.

La comparaison de la structure des budgets (ONPES et Unaf) est particulièrement riche d'enseignements (tableau 19), en particulier pour le poste logement où les montants retenus sont assez proches pour les couples avec deux enfants et les familles monoparentales, même si cette proximité recouvre deux effets opposés qui se compensent. D'une part, les normes Unaf sont plus restrictives que celles retenues par les groupes de consensus, ce qui baisse le coût relatif de ce poste. D'autre part, les modes de valorisation des logements (coût au m<sup>2</sup>) aboutissent à des montants plus élevés que ceux retenus par l'ONPES. Par contre, concernant l'alimentation, la méthode du consensus citoyen aboutit à des budgets inférieurs. Cela s'explique certainement par le fait que la méthode fondée sur des normes alimentaires (Unaf) est plus coûteuse que celle qui retient les besoins exprimés par les ménages (ONPES). C'est pour l'habillement et l'hygiène que les écarts relatifs sont les plus importants, mais pour des montants assez faibles (environ 30 euros par personne et par mois).

**Tableau 19**

Comparaison des principaux postes budgétaires  
(rapport entre le budget ONPES et le budget Unaf)

	Couple avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	Couple avec deux enfants âgés de 14 ans et plus	Une femme avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	Couple avec un enfant de 14 ans ou plus
Logement*	0,97	0,78	0,93	0,84
Alimentation	0,87	0,82	0,89	0,84
Habillement	1,57	1,65	1,75	1,55
Hygiène	2,68	3,69	2,63	3,43
Transports	1,20	1,20	1,12	1,17
Équipement	0,77	0,76	0,83	0,80
Vie sociale	1,87	1,55	1,71	1,47
Santé	1,07	1,16	1,18	1,19
Total	1,13	1,04	1,11	1,05

Lecture : Pour un couple avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans, le budget de référence pour le poste vie sociale représente 1,87 fois le budget Unaf.

\*Parc social pour le budget ONPES. Moyenne pondérée (parc social et parc privé) pour le budget UNAF.

Sources : UNAF ; Valorisation Crédoc 2013-2014 et calculs IRES pour les budgets ONPES.

## Des ordres de grandeurs confirmés par l'opinion des ménages

Une autre méthode pour estimer le budget minimum dont devrait disposer un ménage pour vivre consiste à interroger directement un échantillon représentatif de la population. C'est ce que fait l'enquête barométrique de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales (DREES) sur l'opinion des Français sur la santé, la protection sociale et les inégalités, d'une part, et celle de l'INSEE sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), d'autre part.

Malgré des formulations différentes, les questions posées ont le même objectif<sup>38</sup>. Là encore, l'intérêt réside tout autant dans la comparaison des montants obtenus que dans celle des écarts observés.

L'enquête barométrique de la DREES interroge sur « le montant dont doit disposer un individu au minimum pour vivre par mois ». Ce montant est, en partie, comparable avec celui d'une personne seule tel que mesuré par la méthode du consensus. De fait, avec deux méthodes très différentes, les résultats obtenus sont très proches : 1 490 euros en moyenne pour l'enquête barométrique de la DREES contre 1 424 euros (logement social) ou 1 571 euros (logement privé) par la méthode du consensus. La variation autour de la moyenne est relativement faible dans l'enquête barométrique. Toutefois, le budget estimé est moins important lorsqu'il est établi par des jeunes que par des personnes âgées. À l'inverse, il est plus élevé lorsqu'il est établi par des personnes ayant des niveaux de vie plus élevés.

L'enquête SRCV de l'INSEE permet de mesurer « 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 ». Par rapport à l'enquête de la DREES, celle de l'INSEE a l'avantage de permettre une comparaison avec plusieurs types de familles, et non pas un individu médian comme précédemment. La question posée est explicitement liée à la situation personnelle de l'enquêté. À ce titre, la réponse ne représente pas l'appréciation normative du montant nécessaire pour une famille en général, mais pour le ménage enquêté. Ceci impose une plus grande précaution dans la comparaison avec les budgets de référence établis par l'ONPES qui représentent les besoins des membres des groupes de consensus et non des ménages types étudiés.

Le tableau 20 indique que les montants cités dans l'enquête SRCV augmentent avec le nombre de personnes composant le ménage, mais aussi avec le revenu disponible des ménages interrogés. La comparaison entre le montant cité comme nécessaire pour « joindre les deux bouts » et le revenu disponible moyens des Français met à jour les difficultés financières qui peuvent être rencontrées dans certaines configurations familiales. En particulier, les familles monoparentales avec un enfant ont en moyenne un revenu disponible à peine supérieur au montant nécessaire pour « joindre les deux bouts » (rapport égal à 103 %). Cela indique une contrainte financière en moyenne plus forte que celle qui pèse sur les couples ayant deux enfants (rapport de 134 %, soit un revenu disponible en moyenne supérieur d'un tiers au montant jugé nécessaire pour « joindre les deux bouts »). Le même calcul montre que les personnes seules et les familles monoparentales avec deux enfants ont, en moyenne, davantage de difficultés que les couples pour « joindre les deux bouts ».

---

38. Pour une présentation complète des résultats de ces enquêtes, voir : Sébastien Grobon, « Quel budget faut-il pour vivre ? Apport des données d'enquête pour appréhender un seuil de revenu minimum », in *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2014, DREES.

**Tableau 20**

Montant moyen considéré comme nécessaire pour « joindre les deux bouts » par les Français interrogés pour l'enquête SRCV 2011<sup>1</sup>, comparé aux budgets de référence ONPES pour certaines configurations familiales, au revenu disponible<sup>2</sup> et au niveau de vie<sup>3</sup>

	Personne seule*	Couple sans enfant	Couple + 2 enfants**	Famille monoparentale 2 enfants***
Montant considéré (en moyenne) comme nécessaire pour « joindre les deux bouts » (1) SRCV	1 574	2 597	3 266	2 079
Budget de référence (logement social) (2)	1 424	1 985	3 284	2 599
Budget de référence (logement privé)	1 571	2 133	3 515	2 830
Revenu disponible moyen (3)	1 753	3 644	4 383	2 304
Niveau de vie moyen	1 753	2 430	1 988	1 324
Rapport du revenu disponible moyen à la moyenne du montant considéré comme nécessaire pour « joindre les deux bouts », soit (3)/(1)	111 %	140 %	134 %	111 %
Rapport du revenu disponible moyen au budget de référence, soit (3)/(2)	123 %	183 %	133 %	88 %

\*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 1 573 euros par mois pour joindre les deux bouts. Elles ont en moyenne un revenu disponible de 1 753 euros et un niveau de vie de 1 753 euros.

Notes : Réponse à la question : « À votre avis, quel est le revenu MENSUEL minimal dont votre ménage doit absolument disposer pour pouvoir simplement joindre les deux bouts, c'est-à-dire subvenir aux dépenses courantes ? ».

Le revenu disponible est mensuel et net des impôts directs. Le niveau de vie est égal au revenu disponible mensuel, divisé par le nombre d'unités de consommation, selon l'échelle OCDE modifiée.

1. Voir S. Grobon, « Quel budget faut-il tous les mois pour vivre ? Apport des données d'enquêtes pour appréhender un seuil de revenu minimum », in *Minima sociales et prestations sociales en 2014*, DREES ; Les différences concernant les montants moyens pour « joindre les deux bouts » entre cette publication et le tableau présenté ici s'expliquent par des différences de champ. Le champ choisi pour ce tableau est restreint aux personnes de 18 à 64 ans pour correspondre au champ de l'étude Budgets de référence.
2. Le **revenu disponible** d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).
3. Le **niveau de vie** est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée », qui attribue une UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Compte tenu de la formulation de la question dans l'enquête SRCV, la comparaison pertinente pour l'analyse est à effectuer entre le montant considéré nécessaire « pour joindre les deux bouts » et le revenu disponible, car il est demandé aux enquêtés de répondre sur un montant absolu de ressources au niveau du ménage et non par unité de consommation (UC). Toutefois, l'information relative au niveau de vie moyen par unité de consommation du ménage est également précisée car elle donne une information complémentaire utile à l'analyse : elle permet de comparer les revenus de ménages de compositions différentes.

Sources : Enquête SRCV 2011 (dernière vague d'enquête disponible).

Champ : Ménages dont la personne de référence a entre 16 et 64 ans, France métropolitaine.

Si l'on compare les budgets de référence avec les réponses des ménages sur les montants nécessaires pour « joindre les deux bouts », on note que les résultats sont très proches, voire dans certains cas inférieurs pour les budgets de référence. C'est en particulier le cas pour les personnes seules ou les couples sans enfant<sup>39</sup>.

Malgré cette différence d'objectif, les budgets construits par la méthode du consensus sont très légèrement plus élevés pour les couples avec deux enfants logés dans le parc social et pour les familles monoparentales. On retrouve là une des constantes de l'étude budgets de référence qui attribue des besoins supérieurs par rapport à ce type de configuration familiale à ceux construits à l'aide d'autres méthodes.

Deuxième résultat, la comparaison entre le montant jugé nécessaire « pour joindre les deux bouts » (ligne 1 tableau 20), le budget de référence (ligne 2) et le revenu disponible moyen (ligne 3) met en relief les difficultés financières que peuvent rencontrer les ménages dont le revenu disponible est faible. Ainsi, les personnes seules et les familles monoparentales ont un revenu disponible moyen (respectivement 1 753 euros et 2 304 euros) à peine supérieur au budget nécessaire « pour joindre les deux bouts » (respectivement 1 574 euros et 2 079 euros). Les familles monoparentales ont un revenu disponible moyen inférieur au budget de référence (respectivement 2 304 euros et 2 830 euros).

En conclusion, les montants des budgets de référence tels qu'ils ont été élaborés par la méthode du consensus sont relativement proches de ceux qui sont obtenus par d'autres méthodes plus quantitatives sur échantillon représentatif de la population. D'une certaine manière, cela valide les résultats qualitatifs.

## Les budgets de référence représentent une part plus importante du niveau de vie médian en France qu'au Royaume-Uni

D'autres pays se sont engagés dans la construction des budgets de référence et en particulier le Royaume-Uni, dont la France s'est inspirée. La comparaison des résultats pour ces deux pays constitue un exercice délicat. Même en adoptant une comparaison qui prend en compte les parités de pouvoir d'achat (pour rendre compte des niveaux de prix différents selon les configurations nationales), des écarts persistent<sup>40</sup>. Il est donc proposé, pour pallier en partie ces difficultés méthodologiques, de comparer le niveau relatif des budgets de référence avec les niveaux de vie médian de la France et du Royaume-Uni (tableau 21).

39. Rappelons cependant que l'objectif est différent : dans l'enquête SRCV, il s'agit de mesurer le budget nécessaire « pour joindre les deux bouts », ce qui est plus restrictif que la construction d'un budget « pour participer effectivement à la vie sociale ». Surtout, dans le cas des budgets de référence, on construit un consensus autour de ce qui est nécessaire à un ménage type pour participer à la vie sociale, alors que dans l'enquête SRCV, on mesure la moyenne de ce qui est jugé nécessaire par les enquêtés pour leur propre ménage. Comme ce montant jugé nécessaire augmente avec le niveau de vie des enquêtés, on comprend pourquoi le résultat est plus élevé lorsque l'on fait la moyenne des montants cités par tous les ménages pour eux-mêmes que lorsque l'on demande aux enquêtés de se mettre d'accord sur un budget minimum.

40. Voir le rapport Credoc/IRES, chapitre 5.

**Tableau 21**

Budgets de référence en comparaison du niveau de vie médian France/Royaume-Uni (en %)

	France	Royaume-Uni
Actif isolé	88	83
Couple d'actifs sans enfant	81	86
Retraité isolé	96	77
Couple de retraités	90	69
Famille monoparentale avec 2 enfants	100	95
Couple avec 2 enfants	88	87

Lecture : Le budget de référence pour un actif isolé représente 88 % du niveau de vie médian en France et 83 % au Royaume-Uni.  
Sources : Valorisation Crédoc 2013-2014 pour les budgets de référence ONPES ; A. Davis, D. Hirsch and M. Padley, A minimum income standard for the UK in 2014, Joseph Rowntree Foundation, 2014. Calculs IRES.

Les budgets de référence français représentent une proportion souvent plus importante du niveau de vie médian que les indicateurs britanniques équivalents, sauf pour les couples sans enfant où il est plus faible en France (81 contre 86). Mais cet écart reste dans l'ensemble peu important (de l'ordre de quelques points), sauf pour les retraités où il est de l'ordre de 20 points. Ce résultat est assez cohérent avec la situation contrastée des retraités dans les deux pays. Tandis qu'en France ce groupe dispose d'un revenu médian proche de celui des actifs, en Grande Bretagne, il connaît une situation nettement moins favorable.

Par rapport aux mêmes configurations familiales composées d'adultes d'âge actif, on note que cet écart est inverse. Le budget est en effet relativement plus important en France pour les ménages de retraités (comparativement aux ménages d'actifs), alors qu'au Royaume-Uni le rapport budget de référence/niveau de vie médian est inférieur pour les retraités à ce qu'il est pour les actifs.

## CHAPITRE 5



# La démarche des budgets de référence dans le débat public

---

Alors que le chapitre qui précède a mis en évidence la proximité entre budgets de référence et besoins essentiels des familles, on se propose d'ouvrir ici quelques perspectives sur les usages possibles des budgets de référence. Il est suggéré que ces budgets constituent moins un indicateur supplémentaire qu'une méthodologie permettant d'appréhender la notion d'appartenance à la société, le fait de s'en sentir membre. En effet, cette méthodologie alerte sur les manques et les insuffisances d'accès à des biens et services qui font obstacle à cette appartenance. Ce chapitre propose différentes modalités d'usage des budgets de référence, adressées aux services statistiques et aux acteurs sociaux.

---

### Budgets de référence et minima sociaux

La figure 2 montre ce que représentent les montants cumulés des diverses prestations sociales nationales (hors compléments locaux), auxquels différents types de familles pourraient prétendre si elles ne disposaient *a priori* d'aucune ressource, par rapport aux budgets de référence. Pour les ménages d'âge actif, le RSA et diverses prestations familiales jouent un rôle essentiel ; pour les ménages d'âge inactif, le minimum vieillesse et les éléments complémentaires sont déterminants.

Selon cette comparaison « brute », les écarts entre les revenus de ces familles uniquement constitués d'allocations ou de prestations sociales sont élevés et témoignent de l'importance des manques que connaissent ces familles au regard de ce qui serait nécessaire pour une participation effective à la vie sociale. On observe ainsi que globalement le montant du RSA socle (après prise en compte des aides au logement) ne couvre qu'entre 45 % et 65 % des besoins recensés dans le cadre des budgets de référence. Ce taux est cependant 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). Depuis la crise, les conditions de vie des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) socle et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) se sont encore détériorées. « Les privations de consommation, déjà fréquentes avant la crise, concernent davantage de

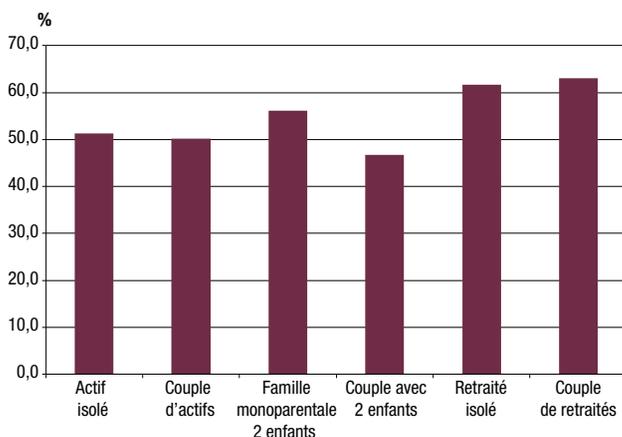
bénéficiaires du RSA socle ou de l'ASS qu'auparavant, y compris sur des besoins de première nécessité, comme l'alimentation, la santé ou l'habillement »<sup>41</sup>.

Cependant, cette comparaison n'est pas pertinente, car les minima sociaux n'ont pas pour vocation à se substituer aux revenus d'activité ni aux revenus de retraite que ces activités ont pu engendrer. L'écart traditionnel entre ces minima sociaux et le salaire minimum reflète cette intention du législateur. Les budgets de référence n'ont pas pour objet de constituer une sorte d'indicateur de référence pour les minima sociaux. 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.

Si, dans un contexte de tensions lourdes sur les budgets publics, une augmentation significative des minima et des autres allocations destinées aux familles les plus modestes paraît difficile, *a fortiori* non seulement la question d'un retour prioritaire vers l'activité des adultes concernés s'impose, mais il convient aussi de faire jouer plus activement d'autres ressorts de satisfaction des besoins essentiels. 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) devrait devenir prioritaire.

**Figure 2**

Revenu minimum garanti en pourcentage du budget de référence de l'ONPES (hors coût de la complémentaire santé pour l'ONPES)



Lecture : Pour un couple d'actifs sans enfant, le montant du revenu minimum garanti représente 50 % du budget de référence de ce même ménage.

Sources : Valorisation Crédoc 2013-2014 pour les budgets de référence de l'ONPES ; Maquette cas types DREES, législation au 1<sup>er</sup> avril 2013 pour les revenus garantis des ménages d'actifs ; Calculs IRES pour les revenus garantis des retraités.

41. M. Lelièvre, « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise économique », *France portrait social*, 2014, INSEE.

## Une meilleure connaissance de la pauvreté non monétaire

Les indicateurs de mesure de la pauvreté distinguent traditionnellement deux types de données : les indicateurs monétaires qui observent la situation des revenus ou des niveaux de vie pour les comparer au niveau de vie médian et les indicateurs non monétaires, dits aussi en conditions de vie, qui observent dans quelle mesure les familles ont eu accès ou non à certains biens et services jugés essentiels. Ces deux familles d'indicateurs reposent l'une et l'autre sur des conventions empiriques (seuil de pauvreté fixé conventionnellement, proportion conventionnelle de biens et services dont l'accès est limité).

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. Une des raisons invoquées pour expliquer ces évolutions divergentes est la relative obsolescence de l'enquête qui mesure la pauvreté en conditions de vie, qui ne prendrait pas en compte des besoins nouveaux<sup>42</sup>. 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, si l'on s'intéresse aux populations qui sont dans l'une et l'autre de ces situations, on observe que celles-ci représentent près de 20 % des ménages, alors que seuls 5 % sont dans l'une ou l'autre de ces situations. Là encore, les budgets de référence pourraient renseigner sur ces populations qui sont entre le seuil de pauvreté monétaire et le revenu médian, et dont on peut penser que les restrictions dont elles sont victimes les rapprochent de 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. Les situations de pauvreté monétaire (relative) observée majoritairement par l'ONPES jusqu'à ce jour touchaient principalement des familles situées en dessous du seuil de pauvreté (au seuil de 60 % du niveau de vie médian), soit environ 990 euros par mois pour une personne seule, ou au seuil de 50 % soit 820 euros par mois. À ces niveaux de ressources, la pauvreté se double d'une situation d'exclusion que vient confirmer l'écart avec les budgets de référence.

Au-dessus de ces seuils de pauvreté monétaire, et en deçà des budgets de référence, se situe une fraction non négligeable des familles (cf. chapitre 3) qui, sans être pauvres, éprouvent cependant, à des degrés divers, des manques ou des privations qui peuvent être ressenties

42. Voir Jean Louis Pan Ke Shon, 2014, « Indicateurs de pauvreté, pauvreté des indicateurs », Document de travail.

subjectivement dans leurs relations sociales, et dont la prégnance est sans doute variable en fonction de l'âge (l'espoir d'améliorer ultérieurement ses revenus) et de l'environnement où elles sont plongées. Sur quoi portent ces restrictions ? Sont-elles choisies en fonction par exemple de préférence de lieu de résidence ? Comment s'effectuent les arbitrages sous contraintes, et comment la qualité des services publics et de l'accès au logement les influencent-ils ? Autant de questions qu'il faudrait approfondir en comparant plus systématiquement les budgets de référence avec les budgets réels des familles dont les niveaux de vie sont supérieurs aux taux de pauvreté, mais inférieurs aux budgets de référence.

### Interroger certaines conventions statistiques

Si l'ONPES a privilégié dans son rapport la comparaison des budgets de référence avec l'indicateur de dépenses moyenne ou d'autres modes de construction de paniers de biens et services (Unaf), ainsi qu'avec certaines enquêtes statistiques représentatives permettant de mesurer l'opinion publique sur le « revenu minimum nécessaire pour vivre » (Baromètre DREES et enquête SRCV), il a également insisté sur l'intérêt de cet outil pour questionner la pertinence des échelles d'équivalence actuellement utilisées par l'Union européenne, dont la méthodologie n'a pas été révisée depuis de nombreuses années et qui fait débat parmi les experts. Un travail en cours entre l'INSEE et la DREES devrait permettre de ce point de vue une amélioration sensible de ces échelles à laquelle les budgets de référence devraient utilement participer.

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

De nombreuses collectivités ont recours à des budgets types de natures variées pour organiser leurs interventions sociales, par exemple dans l'élaboration des grilles de tarification des services à la population (que ce soit les services de cantine, de transports, ou l'accès aux espaces de culture) par les organismes sociaux et les associations. Les budgets de référence ne qualifient pas spécifiquement les populations communément utilisatrices de services tels que ceux offerts par les caisses d'allocations familiales (CAF), les centres communaux d'action sociale (CCAS), ou les associations. Ils devraient cependant être utiles pour cerner des populations aux marges supérieures de la pauvreté monétaire ou en situation de plus ou moins grande restriction financière<sup>43</sup>.

De ce point de vue l'étape suivante de ce premier travail pourrait consister à rapprocher les données dont disposent ces organismes afin de voir concrètement en quoi les budgets

43. Les travaux de la DREES donnent déjà des points de repère concernant les restrictions que sont amenées à opérer les populations les plus pauvres. Ainsi 60 % des bénéficiaires des minima sociaux subissent des restrictions de consommation et particulièrement des privations alimentaires. Environ 50 % se déclarent contraints sur le plan budgétaire, un tiers ont eu des retards de paiement en 2012, et 20 % rencontrent des difficultés de logement. Voir les résultats de l'enquête sur les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux : <http://www.drees.sante.gouv.fr/enquete-sur-les-beneficiaires-de-minima-sociaux-bms.11244.html>

de référence pourraient constituer un outil d'aide en matière de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ainsi, nombreux sont les organismes sociaux (CAF, mairies, CCAS, associations du secteur périscolaire ou accueil de loisirs) utilisant le quotient familial des CAF, qui accordent un poids supplémentaire aux familles monoparentales : le nombre de parts ne dépend que du nombre des enfants, le(s) parent(s) comptant pour deux qu'il(s) soi(en)t un couple ou une personne isolée. Les différents dispositifs de prestations légales et d'impôt entraînent par ailleurs d'autres échelles implicites, très variables d'un dispositif à l'autre<sup>44</sup>. La comparaison de l'échelle générale obtenue par leur consolidation avec des échelles de même type établies pour d'autres pays montre cependant une divergence qui laisse supposer que ces échelles administratives visent autre chose que la seule mesure des gains de la vie en commun. Les échelles d'équivalence implicites aux budgets de référence pourraient ainsi également être mobilisées dans une réflexion sur les échelles « administratives » sous-jacentes aux dispositifs de transferts sociaux et aides aux familles, voire pour la tarification de nouveaux services.

#### Encadré

#### **Le calculateur, un outil pédagogique à la disposition des usagers et des citoyens**

La nouveauté des budgets de référence implique que l'on puisse rendre ce nouvel outil accessible aux citoyens eux-mêmes. C'est le sens de la réflexion actuellement menée au sein de l'ONPES pour la construction d'un calculateur qui pourrait être mis en ligne. Ce calculateur (outil de comparaison entre les dépenses observées d'un ménage et le budget de référence souhaité) ne devra pas effacer la nature de l'exercice qui a été réalisé dans des contextes particuliers qui en limitent la portée nationale sur certains postes de dépenses. L'utilisateur de ce futur calculateur devra donc avoir en tête que cet outil a été construit pour donner une image comparative de ses besoins propres par rapport à ceux élaborés par les groupes de consensus, qui ne sont pas représentatifs de la population française.

L'utilisation d'un calculateur tel que celui mis en ligne par l'ONPES servira de point de départ et de réflexion. Son usage pour les citoyens concernerait la gestion budgétaire (« ce dont j'ai ou non besoin »), ou la gestion de situation d'endettement (« Sur quel type de bien je pourrais me restreindre pour réduire ma dette tout en continuant de participer à la vie sociale ? »). Il peut s'agir d'un mode d'usage des budgets de référence individuel ou collectif (par le biais d'associations ou de services publics en charge des populations vulnérables – CCAS, services sociaux départementaux – qui sont amenés à devoir identifier les contraintes des familles accueillies). Précisons que cet outil n'est pas destiné à dicter des modes de consommation, mais à comparer un mode de consommation à ce que des citoyens réunis en groupe de consensus ont estimé nécessaire pour une participation effective à la vie sociale.

44. C. Colin, S. Guérin, avec la collaboration de F. Bouton, « Quelle prise en compte de la taille du ménage dans le système français de transferts socio-fiscaux ? », *Document de travail de la direction des statistiques démographiques et sociales*, INSEE, 2005 – repris dans J. Accardo, 2007, « Du bon usage des échelles d'équivalence », *Informations sociales*, CNAF, n° 137.

## Travaux futurs autour des budgets de référence

La production des premiers budgets de référence pour une participation effective à la vie sociale par la méthode du consensus citoyen a engagé l'ONPES sur un chemin prospectif qui correspond à l'une de ses missions, celle consistant à explorer des méthodes nouvelles pour appréhender les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale dans toute leur diversité. Il importe donc que la plus grande clarté soit faite sur les méthodes et les résultats. C'est le sens de la publication, parallèlement à ce rapport assumé par l'ensemble des membres du Conseil de l'ONPES, du rapport signé par les chercheurs du Crédoc et de l'IRES. Mais, au-delà de ces premiers résultats, un approfondissement et un élargissement de la démarche apparaissent nécessaire.

L'ONPES devra procéder régulièrement à une indexation du niveau des prix des différents paniers de biens (une indexation tous les deux ans semble nécessaire) ainsi qu'à une révision du contenu de ces paniers (avec une périodicité tous les cinq ans) afin de tenir compte des évolutions des modes de consommation. De même, il conviendra d'affiner ces budgets pour d'autres types de ménages ou d'autres territoires, en particuliers ruraux, ou de métropoles pour lesquels les besoins sont différents par exemple en matière de logement (coûts), de transports (modalités) ou d'alimentation (prise en compte de l'autoproduction) par exemple.

Les budgets de référence pourraient venir enrichir ou préciser la démarche engagée depuis plusieurs années par le monde associatif et le CNLE autour du concept de « reste pour vivre ». En effet, celui-ci a pour objet de cerner les besoins des familles ayant un caractère vital, en deçà desquels l'intégrité et la dignité des personnes sont en jeu, et qui revêtent un caractère de ce fait incompressible. Comment ce concept fondamental pour la prévention de la grande pauvreté s'articule-t-il avec celui des budgets de référence destiné à donner une représentation des besoins pour une participation effective à la vie sociale ? Quel noyau de besoins leur est commun et quelle signification donner à leur différence ? Explorer ces questions devrait faire l'objet d'un approfondissement conjoint du CNLE et de l'ONPES (voir la contribution du CNLE à la fin de cet ouvrage).

Enfin, l'ONPES organisera prochainement une conférence avec quelques pays européens, réunissant des concepteurs, des utilisateurs potentiels, des personnes en pauvreté, des acteurs divers, pour faire des budgets de référence un nouvel outil de la mesure de l'inclusion sociale.



## CONCLUSION

La connaissance statistique des situations de pauvreté et d'exclusion sociale n'est qu'une porte d'entrée parmi d'autres pour comprendre et communiquer publiquement sur la situation des personnes qui souffrent d'exclusion dans notre pays. Avec ce premier rapport consacré aux budgets de référence, l'ONPES s'éloigne en partie de ce registre. Bien que représentative symboliquement de la diversité des situations des familles en France, la recherche menée sur la base du travail très approfondi des groupes de consensus dont le rapport tire ses évaluations ne s'apparente pas aux résultats d'une enquête traditionnelle portant sur de larges échantillons. En revanche, la démarche suivie, fondée sur la délibération, l'écoute et l'interaction entre des personnes et des experts académiques, aura permis de gagner en richesse d'informations qualitatives et de surmonter l'obstacle des seuils conventionnels de pauvreté monétaire ou en conditions de vie pour mesurer ces phénomènes.

En fondant l'exercice d'expression subjective sur une question générale posée à des Français de toutes conditions économiques et sociales, à savoir « Qu'est-ce qui est indispensable pour participer effectivement à la vie sociale », la méthode suivie conduit à explorer non plus seulement la pauvreté, mais un ensemble plus vaste 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 tels qu'un logement abordable, l'adéquation de sa taille à la composition familiale, une famille ou une personne seule est conduite à renoncer à certains biens et services pourtant jugés nécessaires pour vivre « bien, mais sans luxe ».

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 sur lesquelles l'attention de l'ONPES s'était traditionnellement concentrée. 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 monétaires. Elles connaissent cependant à des degrés divers des restrictions, importantes ou minimes, passagères ou durables, mais qui pèsent sur leur capacité à prendre toute leur place dans la vie sociale, à se sentir à l'aise dans leur milieu de vie. Sans surprise, ce sont les familles monoparentales, les couples avec enfants, ou encore les personnes âgées isolées qui sont les plus exposées à de telles restrictions.

Ce constat, nourri par les données des budgets de référence, permet aussi de comprendre pourquoi, malgré la prééminence fondamentale de la question du chômage et de l'emploi

qui pèse de façon décisive sur la pauvreté et l'exclusion sociale, le thème du pouvoir d'achat reste particulièrement sensible dans notre pays.

L'enjeu global de la cohésion sociale, qui passe aussi par un travail sur la question du « vivre ensemble » - pour faire droit à la diversité croissante de notre société -, se présente donc à nous comme plus large que celui pourtant essentiel de la diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale et particulièrement de la grande pauvreté. Il s'agit de saisir dans leur ensemble les aspirations et les capacités de participation de larges fractions de la population qui manquent de certains des moyens nécessaires pour bien vivre et bien être.

Les réponses correspondantes ne peuvent se déployer que dans la durée. L'erreur serait de séparer les deux tâches de la cohésion, celle de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale et celle de la mise en capacité de tous à prendre sa place dans la société. L'une ne va pas sans l'autre et la présente crise invite, plus encore qu'auparavant, par exemple en matière de fonctions collectives ou d'accès au logement, à la formation et à la participation aux activités sociales, à rechercher des voies nouvelles qui soient bénéfiques pour tous.



# Contribution d'un groupe de travail du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) au rapport de l'ONPES sur les budgets de référence

À la demande de l'ONPES, le CNLE a constitué un groupe de travail pour prendre connaissance des travaux menés par l'Observatoire sur « Les budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale ». La réflexion sur les enjeux de cet outil se traduit par cette contribution du CNLE qui avance des propositions sur les prolongements possibles et l'utilisation politique et sociale que l'on pourrait envisager pour ces budgets de référence.

## **Du rapport du CNLE sur les moyens convenables d'existence au rapport de l'ONPES sur les budgets de référence**

Le CNLE souligne l'importance du lien entre les budgets de référence et le travail qu'il a mené en 2012 sur le « reste pour vivre »<sup>45</sup>. Ces deux concepts sont en effet très complémentaires. Ils portent tous deux sur l'étude des budgets des ménages à des fins de réflexion sur les politiques sociales.

Le rapport du CNLE pointait l'urgence d'améliorer la situation des ménages les plus modestes. Il montrait la difficulté croissante qu'ont certains de nos concitoyens à faire face à leurs dépenses incompressibles (logement, énergie, transport...) et les privations intolérables ou situations de surendettement que ces écarts peuvent engendrer. Ce faisant, il dénonçait

---

45. CNLE, « Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de "reste à vivre" », ministère des Affaires sociales et de la Santé, Paris, juin 2012.

la stigmatisation des personnes vivant sous le seuil de pauvreté et un certain discours sur les «bénéficiaires» de l'État-providence.

Après ce premier état des lieux et les questionnements soulevés par le CNLE sur les budgets des ménages, il était indispensable de poursuivre le travail en mettant en œuvre une démarche plus systématique. C'est pourquoi, la première recommandation du rapport du CNLE était de « construire des budgets de référence pour mieux définir les moyens convenables d'existence<sup>46</sup> ». Dans un deuxième temps, le conseil considérait qu'il faudrait « aboutir rapidement à une meilleure connaissance et une plus grande compréhension de ce que pourrait être une notion de "revenu minimum décent" partagée par tous »<sup>47</sup>.

## Les apports de l'étude de l'ONPES sur les budgets de référence

Le CNLE tient d'abord à souligner deux grandes qualités de l'étude menée par le Credoc et l'Ires<sup>48</sup> pour le compte de l'ONPES :

- L'expérimentation d'une démarche participative qui s'appuie sur des groupes de consensus, constitués de personnes appartenant à différentes catégories de la société française et auxquels les personnes en situation de pauvreté participent à égalité avec d'autres. Ces personnes ont été reconnues « expertes des besoins pour la participation effective à la vie sociale », et c'est le recueil de cette expertise spécifique conjuguée avec l'expertise scientifique qui a permis d'élaborer les budgets de référence.
- La rigueur et la minutie de la construction et du calcul des budgets de référence, dans lesquels sont détaillés les moindres biens/services nécessaires à la satisfaction des besoins du ménage et de chaque personne le composant, de l'habillement à la vaisselle et à l'équipement, en passant par les activités culturelles ou les vacances.

Il est rassurant de constater que la méthodologie adoptée par cette étude a permis de dégager des niveaux de budgets de référence qui rejoignent à peu près ceux d'autres travaux connus en France<sup>49</sup>. Mais cette démarche de construction de budgets de référence rejoint aussi – quoique par une méthode différente – la démarche proposée par la Commission européenne à l'ensemble des États membres dans le cadre du projet European Minimum Income Network (Emin). L'ensemble de ces travaux met en évidence que le logement et le transport constituent la part majeure des budgets des ménages. Ces travaux permettent aussi de prendre en compte la pauvreté tant sociale que culturelle que peut engendrer la pauvreté monétaire.

L'étude française menée par le Credoc et l'Ires présente certes certaines limites et le CNLE salue les précautions des auteurs et la grande honnêteté dont fait preuve l'ONPES

46. *Ibid.*, p. 55.

47. *Ibid.*, p. 65.

48. Ires : Institut de recherches économiques et sociales.

49. Citons en particulier les « budgets types » de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), l'analyse des budgets des ménages accueillis par le Secours catholique, l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie des ménages menée par l'Insee, le baromètre de la Drees sur l'évolution de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale et des inégalités sociales...

dans son rapport. Il faut en particulier souligner que les budgets de référence constituent un chiffrage estimatif de la satisfaction des besoins au prix du marché, une approche strictement monétarisée de tous les besoins, à laquelle les acteurs du champ social ne peuvent se limiter pour une compréhension fine des conditions de vie réelles des ménages... Ces budgets de référence traduisent de manière chiffrée un « panier de biens et services » jugé nécessaire pour mener une vie convenable, « normale », par rapport à la société actuelle. Or nous savons qu'il existe d'autres manières de satisfaire ces besoins que de recourir au marché, en particulier par le biais de certains services publics mais aussi en ayant recours à l'entraide et aux solidarités (familiales, de voisinage, associatives) et à des stratégies d'évitement des privations ou stratégies de contournement et de débrouille (troc, micro-entreprises, activités illégales...).

## Quels usages le CNLE entrevoit-il pour cet outil ?

Pour le CNLE, il y aurait plusieurs pistes possibles pour l'utilisation des budgets de référence : ils pourraient avoir un rôle d'indicateur, d'argument pour la revalorisation des revenus les plus faibles, et un usage symbolique. Il faut dans le même temps rester vigilant à des effets pervers potentiels.

### Les budgets de référence, un indicateur d'inclusion sociale

Pour l'ONPES, ces budgets ne sont pas conçus comme un indicateur de pauvreté des ménages mais plutôt comme un indicateur de leur inclusion sociale, ce qui fait référence au contexte européen et aux injonctions poussant à mener ces travaux<sup>50</sup>. Dans ce sens, le CNLE pourrait proposer que la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté exploite ces initiatives et s'efforce de promouvoir ce nouvel indicateur.

En tant que nouveaux repères, ces budgets de référence peuvent être utilisés par tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (pouvoirs publics, associations, monde économique...) pour mieux analyser l'écart entre les besoins des personnes accueillies et leur couverture afin d'adapter les réponses apportées.

### Les budgets de référence, un argument scientifique pour réévaluer les niveaux du Smic, des minima sociaux, adapter les aides et les services publics...

Cet « indicateur d'inclusion sociale » peut être comparé aux minima sociaux et aux différentes prestations sociales afin de voir s'ils permettent aux ménages concernés de se rapprocher d'un niveau de vie décent. Les budgets de référence questionnent alors le sens même des minima sociaux. Ceux-ci sont en effet révisés avec la crainte constante de constituer une désincitation au travail et non avec le souci d'en faire un véritable instrument d'inclusion

50. Elia Perennes, « Le concept de "revenu minimum décent" en France et en Europe : contexte, enjeux, méthodes », Note de la Mission analyse, synthèse et prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), octobre 2014, p. 2 à 4.

sociale - ce qui amène leur maintien à un niveau inférieur (voire très inférieur, selon le minima social) au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian...

En défendant le principe que ces allocations et prestations devraient aider un ménage à se rapprocher du niveau de son budget de référence, le CNLE considère que cet outil pourra constituer un argument de poids sur lequel les plaidoyers pourront s'appuyer pour négocier avec les pouvoirs publics les demandes de revalorisation des ressources dont disposent les ménages les plus modestes<sup>51</sup>.

Les budgets de référence permettront aussi d'enjoindre les autorités à prendre en compte l'offre et le coût des services publics pour l'usager (le « reste à charge » sur les différents tarifs), ainsi que l'importance de certains surcoûts de services essentiels pour les usagers les plus précaires (effets de « double-peine »<sup>52</sup>). Ils permettront de plaider pour la gratuité et/ou la généralisation de services publics plus performants, mieux adaptés, à des tarifs progressifs...

Dans le monde de l'entreprise, les budgets de référence peuvent constituer un nouveau critère permettant de moduler les aides aux salariés, notamment en procurant des services supplémentaires pour assurer une vie décente aux travailleurs pauvres (en temps partiels contraints, en contrats précaires...) ainsi qu'à ceux qui perçoivent le Smic. Cela peut passer par des accords d'entreprise pour le logement, la prise en charge de la complémentaire santé, l'aide aux transports et à la garde d'enfants, les chèques-vacances, les chèques-déjeuners...

Pourvoir aux revenus des ménages pour qu'ils disposent du montant monétaire de leur budget de référence ou pourvoir à la couverture des besoins entrant dans la composition de ce budget de référence peut également passer par d'autres mesures politiques que le CNLE réclame dans son rapport sur les moyens convenables d'existence<sup>53</sup> et dans nombre des avis qu'il a publiés<sup>54</sup>. Signalons à titre d'exemple :

- l'ouverture systématique des droits à la CMU et à la CMU-C pour tous les ménages dont les ressources se situent sous le seuil de pauvreté à 60 % ;
- revoir la règle d'attribution des prestations sociales lorsqu'elle prend pour référence les revenus de l'année N-2, laissant sans secours des ménages en détresse.

### **Un argument de poids pour réfuter les clichés sur l'assistanat et « l'enrichissement des assistés »...**

Le CNLE est également attentif à l'usage symbolique qui peut être fait des budgets de référence : ils peuvent sans doute avoir un apport intéressant dans ce domaine. En effet, les budgets de référence constituent un rempart psychologique pour contrer l'idée de l'assistanat. À partir de cet indicateur de besoins de consommation pour « une vie normale », on peut montrer que les minima sociaux se situent bien en deçà. D'autant que les budgets

51. À titre d'exemple, en 2012, les travaux publiés par le CNLE sur « le reste pour vivre » ont amené le gouvernement à prendre la mesure de la baisse du pouvoir d'achat des allocataires du RSA et à adopter des mesures pour sa réévaluation de 10 % en cinq ans.

52. *Ibid.*, p. 136-138.

53. Voir chapitre « Recommandations », *Ibid.*, pages 55 à 63.

54. <http://www.cnle.gouv.fr/Les-avis-du-CNLE.html>

de référence reflètent un consensus construit entre des personnes représentatives de toute la société française, et pas seulement l'avis de personnes en situation de pauvreté.

### **Le CNLE s'inquiète cependant de certains dérapages potentiels dans l'utilisation des budgets de référence**

Chaque ménage va forcément chercher à se situer par rapport au budget de référence qui lui correspond, mais il pourrait aussi être « classé » par rapport à cette norme, ce qui peut mener à des situations paradoxales ou des effets indésirables. Par exemple, dans les négociations salariales, on peut faire valoir qu'il suffit de tel niveau de revenus pour faire vivre une personne seule ou une famille pour limiter les évolutions de salaire... Dans certains pays, les budgets de référence sont utilisés par les banques pour apprécier la capacité de remboursement de leurs créiteurs. Les banques pourraient alors choisir de ne pas attribuer de crédit à certaines personnes parce que leur revenu est inférieur au budget de référence.

## **Comment prolonger ces travaux ?**

### **Le CNLE engage l'ONPES à poursuivre la déclinaison territoriale et à suivre l'évolution dans le temps des budgets de référence**

Le travail de l'ONPES sur les budgets de référence porte dans un premier temps sur un échantillon limité géographiquement qui rend compte d'une certaine moyenne des besoins, représentative des habitants de villes moyennes. Ils n'ont pas tout à fait les mêmes besoins que des ménages vivant à la campagne ou dans les grandes métropoles. Il est donc important que l'ONPES poursuive comme prévu ce travail sur d'autres configurations territoriales. Cela permettrait notamment de saisir l'importance des variations territoriales des dépenses de logement, de transport...

Le CNLE souhaiterait également que ces budgets soient réactualisés assez souvent pour permettre de saisir les variations et les évolutions des postes de dépenses dans le temps.

### **Le CNLE souhaite que soient mieux étudiées les privations et les stratégies de contournement de dépenses**

Le CNLE estime qu'il serait intéressant de poursuivre la réflexion par des études qualitatives pour savoir comment les personnes dont les revenus n'atteignent pas le niveau de leur budget de référence aménagent leurs besoins et leurs ressources pour gérer leur budget réel. Autrement dit, il faudrait chercher à comprendre quelles dépenses sont sacrifiées à l'issue d'arbitrages entre différents besoins, mais également quelles stratégies d'évitement de privations sont mises en œuvre : initiatives économiques, débrouillardise et ressources personnelles (système D), aides apportées par le voisinage ou par la famille... Cela peut permettre d'explorer de nouvelles voies de médiation et d'intervention sociale, par exemple en cherchant à voir comment on peut soutenir ces stratégies.

Un tel prolongement des budgets de référence pourrait être une matière de travail pour les CCAS : permettre aux personnes accompagnées de partager des stratégies de contournement possibles constituerait, d'une certaine manière, un usage collectif de cet outil.

### **Travailler à réduire le « non-recours » qui affecte le montant des ressources des ménages**

Le CNLE souhaite qu'à la lumière des travaux de l'ONPES des études complémentaires soient poursuivies pour mieux étudier l'impact des politiques sociales sur les budgets des ménages les plus fragiles, et aussi pour cerner l'impact du non-recours aux droits et aux services sur le budget de ces ménages. Le non-recours représente un déficit dans le budget du ménage, qui laisse une brèche dans la couverture des besoins et ne peut que creuser l'écart avec le budget de référence...

Le CNLE demande à l'État des moyens renforcés pour la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et accueille avec satisfaction le développement du « simulateur des droits » qui devrait prochainement permettre à chaque citoyen d'établir une étude rapide de sa situation pour savoir quelles démarches il peut engager pour obtenir les aides auxquelles il a droit.

Le groupe de travail du CNLE était composé de : Gabrielle Bortolozzo (8<sup>e</sup> collègue), Françoise Coré (ATD Quart Monde), Christiane El Hayek (secrétaire générale du CNLE), Bruno Grouès (Uniopss), Hassan Harbaoui (8<sup>e</sup> collègue), Pascale Novelli (Secours catholique), Etienne Pinte (président du CNLE), Alazais Raynal (stagiaire au CNLE), Chantal Richard (CFDT).



# BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES

## Bibliographie générale

Age Platform Europe : [www.age-platform.eu](http://www.age-platform.eu)

Amar E., Beffy M., Marical F., Raynaud E., 2008, « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », *France portrait social*, INSEE.

Boisard P.(coord.), 2014, Solidarité publique et solidarité privées, dossier de la *Revue française des affaires sociales* n° 1-2.

Cantillon B. and Van Mechelen N., 2012, "Between dream and reality... On anti-poverty policy minimum income protection and the European social model", in Cantillon B., Verschueren H. and Ploscar P., *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics*, Antwerp: Intersentia, 173-204.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), 2012, « Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de reste à vivre », ministère des Affaires sociales et de la Santé, Paris. [http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/CNLE\\_RAV\\_avec\\_sommaire\\_interactif.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/CNLE_RAV_avec_sommaire_interactif.pdf)

Doyal L. and Gough I., 1991, *A theory of human need*, Houndmills, Macmillan Education Ltd.

EAPN, « Jeter les bases d'une Europe plus juste. Garantir à tous un revenu minimum adéquat », Conférence européenne 24 septembre 2010. <http://www.eapn.eu/fr/nouvelles-publications/nouvelles/nouvelles-eapn/jeter-les-bases-dune-europe-plus-juste>

EMIN : <http://emin-eu.net>

EU Synthesis Report 'Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe' Synthesis Report of the Analysis of Minimum Income Schemes in 5 EU Member States EMIN 2014 - Adequacy Older Age. <http://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/12/emin-analysis-of-mi-schemes-in-5-countries-synthesis-report-november-2013.pdf>

European Parliament, 2010, "The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010".

Gough I., 2003, "Lists and thresholds: comparing the Doyal-Gough theory of human need with Nussbaum's Capabilities approach", *WeD Working paper 01*, March.

Nussbaum M., 2011, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press.

Pan Ke Shon J.-L., 2014, « Indicateurs de pauvreté, pauvreté des indicateurs », Document de travail.

Sen A., 1993, *Capability and well-being. The quality of Life*, New York, Oxford University Press Inc.: 30-53.

Sen A, 1987, *Éthique et économie*, Paris : PUF.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. 2009, Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, sur le site <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm>

### **Bibliographie spécialisée sur les budgets de référence**

Jérusalmy O., 2009, « Références budgétaires minimales pour une vie digne 2008-2009, Outils pratiques pour les professionnels et les particuliers », *Cahier Financité* n° 16. <http://www.referencebudgets.eu/budgets/images/booklet%20belgien%20fr.pdf>

Cornelis I., Peeters N., Reynaert J.F., Thijs P., Casman M.T., Nisen L. et Storms B., 2012, REDI : « Budgets de référence pour une vie digne, une application web », Cebud/université de Liège. [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/budget\\_de\\_reference\\_pour\\_une\\_vie\\_digne\\_-\\_une\\_application\\_web\\_0.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/budget_de_reference_pour_une_vie_digne_-_une_application_web_0.pdf)

Commission européenne, 2014, "Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe", April. [http://www.referencebudgets.eu/budgets/images/ref%20budgets\\_d1\\_literature%20review\\_final.pdf](http://www.referencebudgets.eu/budgets/images/ref%20budgets_d1_literature%20review_final.pdf)

Fisher G. M., 2007, « An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries », ASPE. <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets/index.htm>

Storms B., Goedemé T. and Van den Bosch K., 2011, "Reference budgets: are they an alternative to the current European poverty line", FISS 2011 Conference, Sigtuna, 8-10 June.

Warnaar M. and Luten A. (eds), 2009, *Handbook of Reference Budgets*, ECDN, December. [http://www.nibud.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/PDF/2010/Handbook\\_of\\_Reference\\_Budgets\\_final.pdf](http://www.nibud.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/2010/Handbook_of_Reference_Budgets_final.pdf)

### **Royaume-Uni : Minimum Income Standard**

Bradshaw J., *et al.*, 2008, "A minimum income standard for Britain. What people think", Loughborough University: Joseph Rowntree Foundation.

Hirsch D., 2011, "A minimum income standard for the UK in 2011", Joseph Rowntree Foundation, July. <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/minimum-income-standard-2011-full.pdf>

Citro, C.F. and R.T. Michael, 1995, *Measuring poverty*, Washington, D.C. National Academy Press.

Hirsch D., 2014, "The Cost of a child", London: CPAG.

[http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/Cost\\_of\\_a\\_child\\_2014\\_1.pdf](http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/Cost_of_a_child_2014_1.pdf)

### **Pays-Bas**

Hoff S., Soede A., Vrooman C., van Gaalen C., Luten A., Lamers S., 2010, "The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands", The Hague: The Netherlands Institute for Social Research February.

<http://www.scp.nl/english/dsresource?objectid=24373&type=org>

### **Belgique**

Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, 2010, « Belgique : Les budgets de référence et l'importance de l'implication des bénéficiaires », Lettre européenne « Examen par les Pairs en Matière de Protection Sociale et d'Inclusion Sociale et Évaluation en Matière d'Inclusion Sociale », n° 5-2010, pages 4 à 6.

European Commission, 2010, "*Using Reference Budgets for drawing up the requirements of a minimum income scheme and assessing adequacy*". <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1392&moreDocuments=yes&tableName=news>



Depuis sa création, en 1998, l'ONPES s'est attaché à rassembler dans son tableau de bord des indicateurs monétaires et non monétaires qui, ensemble, mettent en évidence les multiples facettes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Parallèlement à la mesure de ces phénomènes, l'Observatoire a mis l'accent ces dernières années sur les conditions de la participation des citoyens à la société : bien-être individuel ou collectif, accès effectif aux biens ou services.

C'est dans ce contexte, et dans le cadre de la démarche conduite au plan européen, que l'ONPES a engagé une recherche sur les budgets de référence permettant une participation effective à la vie sociale.

Les résultats de ce travail sont présentés dans ce neuvième rapport de l'ONPES. Sont en particulier abordés les choix méthodologiques retenus pour établir le panier de biens et de services nécessaires pour participer à la vie sociale, ainsi que le montant des budgets de référence correspondants pour six configurations familiales. Ces montants sont comparés à ceux obtenus par d'autres approches des besoins essentiels des familles, en France et dans d'autres pays. Si ce chiffrage a été effectué pour deux villes moyennes - Tours et Dijon -, il fournit une base d'évaluation transposable à d'autres villes ayant des caractéristiques proches.

Enfin, le rapport présente les enseignements que l'ONPES tire de ces résultats et propose des perspectives sur les usages possibles de ces budgets.

DICOM 15-001  
ISBN 978-2-11-138971-7  
Diffusion S 15-33